Colección Jurídica

# La regulación de la pobreza

## El tratamiento jurídico-político de la pobreza: Los ingresos mínimos de inserción

Raúl Susín Betrán

UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

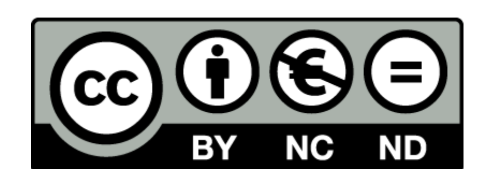
# LA REGULACIÓN DE LA POBREZA
## El tratamiento jurídico-político de la pobreza: Los ingresos mínimos de inserción

*COLECCIÓN JURÍDICA*
*Nº 13*

Raúl Susín Betrán

# LA REGULACIÓN DE LA POBREZA
## El tratamiento jurídico-político de la pobreza: Los ingresos mínimos de inserción

Universidad de La Rioja
Servicio de Publicaciones





publicaciones.unirioja.es
E-mail: publicaciones@unirioja.es

ISBN: 978-84-694-0117-0

*A la memoria de Domingo Betrán*
*Para Mª. Lourdes Betrán y Gregorio Susín*

"Sueñan las pulgas con comprarse un perro y sueñan los nadies con salir de pobres, que algún mágico día llueva a cántaros la buena suerte; pero la buena suerte no llueve ayer, ni hoy ni mañana, ni nunca, ni en lloviznita cae del cielo la buena suerte, por mucho que los nadies la llamen y aunque les pique la mano izquierda, o se levanten con el pie derecho, o empiecen el año cambiando de escoba.
Los nadies: los hijos de nadie, los dueños de nada.
Los nadies: los ningunos, los ninguneados,...."

(*El libro de los abrazos*) Eduardo Galeano

# ÍNDICE

## PRÓLOGO

Según el último *Informe de Desarrollo Humano* (1999), a finales de los noventa la quinta parte de la población que vive en los países con más alto nivel de desarrollo disfruta del 86% del Producto Domestico Bruto; controlan el 82% de la exportación mundial, reciben el 68 % de la inversión externa directa y tiene el 74 % de las líneas de telefonía mundiales. Frente a estas cifras, la quinta parte de la población que vive en los países de la franja inferior solo disponen en conjunto del 1% del Producto Domestico Bruto, de la exportación mundial y la inversión externa directa. En cuanto a las líneas de telefonía mundiales la cifra acumulada de líneas en estos países apenas si se incrementa hasta un insignificante 1,5 %. No parece ser este el camino de la convergencia y de la igualdad. De hecho en los cuatro años anteriores al 98, las 200 mayores fortunas del mundo doblaron sus capitales, mientras en los estados de la periferia y cada vez más extensos colectivos de los países en desarrollo y de los países del llamado primer mundo se precipitaban en situaciones de pobreza y exclusión. Como ejemplo escandaloso baste mencionar que las cifras correspondientes a las tres primeras fortunas mundiales suman más que el Producto Nacional Bruto conjunto de todos los países menos desarrollados del mundo y sus 600 millones de habitantes.

Esta situación exige recuperar la centralidad de los derechos sociales, económicos y culturales. Superadas viejas polaridades en la defensa excluyente de derechos civiles y políticos, por un lado, y derechos económicos, sociales y culturales, por otro; la situación actual de profundización de las desigualdades, de expansión irrefrenable de la pobreza y la exclusión al exterior y al interior de nuestras sociedades obliga, quizá, a repensar y reforzar el potencial emancipador de los llamados derechos económicos, sociales y culturales. En particular, los derechos de los pobres y excluidos en un mundo globalizado.

Si profunda debe ser esta iniciativa en el plano internacional, no menos radical ha de serlo en el interior de los estados —y, en particular, en el nuestro. La cuestión de la pobreza y la exclusión social deben pasar a figurar en un lugar de relevancia de las agendas internas de protección de los derechos

y libertades. La pregunta es si la estrategia de las rentas mínimas de inserción es o no suficiente. No se trata, al respecto, de rescatar los ecos de la vieja escolástica revolucionaria: si ello será posible sin una profunda transformación social; o qué debe ser primero, si propugnar reformas sociales que alivien la pobreza o si, por el contrario, debemos dar prioridad a la transformación radical de nuestras sociedades para eliminar la injusticia y las desigualdades de la faz de la tierra; etc.

Desgraciadamente vivimos en el mundo que vivimos y disponemos de las opciones de reforma social de las que disponemos, lo que cierra casi absolutamente el espacio para ese tipo de discursos. Ahora bien, ello no debe impedir ni cuestionar el examen crítico de las políticas encaminadas a combatir o mitigar la pobreza y la exclusión social.

El libro de Raúl Susín fija un hito importante en esa reflexión. Su trabajo aborda un análisis en profundidad de los discursos y las prácticas desplegadas frente a la pobreza y la exclusión social. Partiendo de los primeros discursos pre-modernos y modernos sobre la pobreza, va adentrándose en los vericuetos del valor social y las condiciones de ejercicio de las propuestas formuladas por intelectuales y movimientos que reclaman una atención específica sobre este fenómeno. La labor de reconstrucción genealógica continúa con el análisis de los sistemas de protección del capitalismo industrial hasta llegar a las políticas desarrolladas por el estado intervencionista. Este bagaje le proporciona los fundamentos y un apropiado enfoque a partir del cual plantear un análisis de las políticas sociales y de las rentas mínimas de inserción, donde se reconoce su necesidad y, más aún, la conveniencia de su desarrollo y extensión —hasta considerar como alternativa radical las propuestas de *renta universal*—; pero sin ignorar las estrategias de control y prevención de riesgos sociales que se vinculan a su puesta en funcionamiento. Por último, completa esta interesante perspectiva con una exposición rigurosa de la regulación de las rentas mínimas de inserción en el estado español y las prácticas de aplicación de las mismas.

En definitiva, se trata de un libro útil, con abundante información histórica y contemporánea sobre la pobreza y las alternativas para superarla o mitigarla. Ya en el plano de lo actual su caracterización de las rentas mínimas de inserción desborda la mera descripción regulativa. No la da por supuesto y este es uno de los aciertos del libro que más agradece el lector, pero no se conforma con poner en orden el contenido de unos cuantos textos legales. El esfuerzo por construir una reflexión interdisciplinar ha dado sus frutos en una lectura cruzada del fenómeno de las rentas mínimas de inserción que atraerá la atención tanto de quienes se involucran —en presente o en futuro— en las tareas sociales y jurídicas relacionadas con su ejecución, como del lector interesado en uno de los problemas "epocales" más relevantes de nuestro tiempo.

Como resultado, tenemos una descripción de las políticas sociales de renta mínima en la que los árboles no impiden ver el bosque, donde la disección de sus finalidades diversas —y a veces contrapuestas— pone al descubierto una complejidad en la que, como no podría ser de otra manera, se observan tanto aspectos positivos como negativos. Estamos por tanto ante un libro que se aleja radicalmente del talante neo-liberal proclive a "demonizar" cualquier política asistencial y resdistributiva, pero que no por ello cae en la exaltación ingenua de las rentas mínimas de inserción acentuando únicamente sus aspectos más benéficos de creación de redes de seguridad y elementos de inserción.

* * *

Este trabajo fue originariamente la tesis doctoral de Raúl Susín. Con ella obtuvo la máxima calificación de *Sobresaliente cum laude por unanimidad*. Ahora tras una oportuna revisión, que ha aligerado este trabajo en casi la mitad de sus páginas, se publica como libro.

El lector probablemente no ignora que un libro de estas características supone un esfuerzo considerable, muchas horas de dedicación jalonadas por enormes ilusiones y crisis igual de grandes. Son años muy largos hasta ver aflorar los frutos de ese trabajo, entre los que su publicación es quizá el más importante. Lo que a veces no se conoce tan bien son las ingratas condiciones en que se ha realizado ese trabajo, dentro de un marco universitario donde la supervivencia de los más jóvenes cada vez es más difícil. Y probablemente tampoco se vislumbra la dimensión humana de ese esfuerzo.

La solidaridad forjada ante mil dificultades y esperanzas refuerza unos vínculos originariamente confusos con quien asume la ingrata tarea de "encauzador" de un trabajo de investigación y promueve, a veces —y esta es una de ellas—, lazos de amistad que van más allá de lo académico. Desde que coincidimos por primera vez —cuando él iniciaba sus estudios de derecho en la Universidad de Zaragoza, yo comenzaba a dar mis primeras clases en esa Licenciatura—, nuestras discusiones han sido tan amplias como dilatado ha sido nuestro afecto. Por cierto, ya que menciono ese dato, creo que es de suyo agradecer que gracias a su "inmensa" capacidad para la crítica, o si prefieren, gracias a sus "reiteradísimas —oportunas— interrupciones" de mis clases con sus reflexiones y demandas de una única respuesta correcta, desarrollé una clara propensión a utilizar el debate y el diálogo como instrumentos pedagógicos. Aunque las cosas también pueden ser vistas de otro modo, mis alumnos actuales, no tan participativos como Raúl, dicen que "pregunto".

Zaragoza, 29 de febrero del 2000

**Manuel Calvo García**

## PRESENTACIÓN

No son buenos tiempos para tratar desde el "primer mundo" el tema de la pobreza. Y menos en una parte del primer mundo que "va bien". Por supuesto, si además esto se hace desde una perspectiva que se aleja de lo que se puede entender como "pensamiento dominante" y prestando atención más que a la pobreza en sí a los discursos y a las formas de tratamiento jurídico-político de la misma, el tema se complica. El ejercicio se hace arriesgado, pero a la vez fructifero en lo personal, pues me permite abrir perspectivas a la hora de contemplar una sociedad que bajo un tul de seda esconde una creciente fragmentación.

Junto a nuestras casas de chocolate y caramelo, detrás de los muros de nuestros campos de golf y en la puerta de nuestros restaurantes con estrellas "michelín", espera una parte de la población cada vez más numerosa. Su (nuestro) problema no es probablemente el ser personajes sacados de alguna de las obras de Dickens. El problema reside, en primer lugar, en que las fronteras entre la seguridad y la exclusión se hacen cada vez más permeables. La precariedad, la vulnerabilidad, la desafiliación, se han instalado entre nosotros. Las políticas neoliberales, alertadas por el exceso de democracia que estaba suponiendo la extensión del Estado del bienestar, ofrecen políticas regresivas ante una crisis que se torna más "peligrosa" por las políticas aplicadas para salir de ella que por la misma crisis. Y, en segundo lugar, el problema se encuentra en creer que no hay problema, y por lo tanto que no hay solución que aplicar. Nada debe cambiar. De acuerdo a esta lógica, la pobreza se trata como una cuestión individual que sólo afecta a una serie de personas en las que se cruzan una serie de variables de riesgo. Sin embargo, si escarbamos un poco más en la "basura" tal vez nos encontremos que con la negación del problema, con la individualización de la pobreza y la exclusión, se esconde el interés por negar a una parte de la población su condición de ciudadanos, a la vez que, consciente o inconscientemente, se niega la posibilidad de que quizás mañana el proceso de vulnerabilidad acabe por afectarnos a nosotros directamente.

El libro que aquí se presenta no es ajeno, pues, a esta realidad. Por ello, desde estas páginas se pretende atender, en concreto, a una de las medidas que han surgido en este momento de redefinición del Estado del bienestar presidido por lo que se ha dado en llamar el "fin de la utopía de la sociedad salarial". El bloque central son los ingresos mínimos de inserción, -una medida que en los últimos años ha sido recogida en los ordenamientos jurídicos de las diferentes Comunidades del Estado español-, y en él, además de referencias a la regulación francesa, modelo paradigmático de estos ingresos mínimos de "segunda generación", me centro en las regulaciones vasca, madrileña, catalana, aragonesa y riojana. Sin embargo, de forma previa, he considerado interesante el realizar un esfuerzo de memoria que nos ayude a comprender el presente, así como a pensar formas de actuar en el futuro. Los límites y problemas que las democracias occidentales atraviesan, en concreto, los que tienen que ver con el desempleo, la pobreza, la vulnerabilidad, la (no)-integración, la desafiliación, la exclusión social,....., requieren de un previo estudio donde encontrar los elementos que nos permitan entender, y superar, las dudas originadas por la situación de crisis, o de percepción de crisis, que atraviesan nuestras sociedades actuales. Se trata de contemplar la realidad de una forma más amplia, sin "cegarnos" con la realidad actual.

De este modo, si bien se es consciente de la no linealidad de la historia, y de que cada momento tiene sus problemas específicos, sin embargo, esto no significa que no sea necesario realizar, por lo menos, una aproximación a las diferentes formas que se han dado para tratar los peligros de desgarro que han atravesado las diferentes sociedades. Se trata de ver cómo éstas han solucionado el problema de la cuestión social, para desde allí intentar comprender la situación actual y si los ingresos de inserción resultan ser una fórmula válida para conjurar los riesgos de fractura social que ponen en cuestión a la sociedad como conjunto, así como de apuntar fórmulas de superación de los mismos.

Haciendo un rápido repaso, podemos destacar dos grandes etapas en el estudio genealógico que realizamos. Una primera etapa se iniciaría en los discursos que desde la Baja Edad Media y el Humanismo Renacentista, con autores como Vives o Pérez de Herrera, se han dado en el tema de la pobreza. Desde allí, pasando por el proyecto ilustrado, llegaremos a los sistemas de protección del capitalismo industrial, donde dedico un apartado al "sistema Speenhamland" que, como veremos, significa algo más que la pre-historia de los actuales ingresos mínimos. Finalmente, esta primera etapa culmina en el siglo XIX con el liberalismo decimonónico y su modelo asistencial, es decir, sentando las bases de lo que se llama el "gobierno liberal de la pobreza". En este momento, y ante las insuficiencias presentadas por el modelo de Estado liberal, se pasa a otro con un tono intervencionista que desde la perspectiva que nos ofrece el tiempo podemos ver como el antecedente del Estado social.

Así, en la segunda etapa nos vamos a encontrar con el modelo de Estado providencia o Estado asistencial, donde los ciudadanos adquieren derechos económico-sociales que se van definiendo a través de la protección de la salud y el desempleo, el derecho a la vivienda digna y otros derechos distributivo-asistenciales que les permitan garantizar su subsistencia. Este modelo de Estado va a tener distintas fases, desde una cierta "prehistoria" a finales del siglo XIX con la aparición de los seguros sociales, hasta una fase de consolidación a partir de la II Guerra Mundial. Finalmente, este modelo de Estado atraviesa en los últimos años una época de crisis en la que existe, cuando menos, una sensación pública de fracaso de sus sistemas de protección y redistribución. Se trata de una crisis cuyo origen no reside tanto en un problema financiero como en el cambio imperceptible pero continuado que se experimenta en las relaciones sociales, lo que hace que sea necesario una nueva "redacción" del *contrato social* que legitima este modelo de organización de la sociedad. Se plantea por ello la necesidad de realizar una discusión sobre la conveniencia de redefinir, y hacia dónde, dicho modelo de Estado. Y es en este punto de redefinición donde tendrían cabida las políticas tendentes a la implantación de un sistema de ingresos de inserción, que no sólo estaría basado en una serie de ayudas económicas, sino que complementaría a éstas con medidas de inserción "tuteladas" que, siempre en teoría, ayuden a los ciudadanos a disponer de un relativo grado de autonomía que les permita la satisfacción de sus necesidades básicas. El estudio de las luces y sombras de estos ingresos, así como el comentario de algunas propuestas de superación de los mismos que incidirían en la recuperación de la idea de lo colectivo cierran el libro.

Antes de dejar paso al texto me gustaría apuntar unas cuestiones para el "cuaderno de bitácora" particular de cada lector. En primer lugar, hay que insistir en que este trabajo no es tanto un estudio sobre la pobreza como un estudio sobre el tratamiento y los discursos que se han dado y se dan de la misma. En segundo lugar, tampoco es exactamente una guía para ser utilizada por algún profesional que busque la aplicación de una normativa concreta. Puede servir para eso. Pero no es éste el propósito del libro, sino más bien el de ofrecer vías de estudio de las regulaciones de la pobreza y, sobre todo, de los ingresos de inserción en el marco de las transformaciones del derecho en el Estado del bienestar y en la crisis de éste. Además, y junto a algún fenómeno como el que se da en denominar "inversión de la pirámide normativa", y que llevaría a la determinación de la aplicación concreta por la lógica burocrática; hay que tener en cuenta la novedad de estas medidas, que impide presentarlas como algo cerrado, lo que hace que las normativas que las regulan vayan siendo revisadas periódicamente. Por otro lado, habrá quien no reconozca en las citas unos autores junto a otros, es posible, pero he intentado, no sólo en esto, no dejarme llevar por ideas prefijadas. De la misma forma, el

estudio no es simplemente una crítica al Estado social sin más para caer en los brazos del neoliberalismo. La cuestión es más compleja. Se trata, eso sí, de reinventar espacios donde no domine la racionalidad económica. No obstante, y como se verá a lo largo del texto, pero especialmente en la parte final, no son soluciones precisas y cerradas. No se presentan aquí respuestas concretas. Más bien se ofrecen formas de afrontar los problemas. Por ello, y aunque como ya he apuntado, las normativas pueden cambiar, pienso que el texto seguirá teniendo utilidad.

Finalmente, una última aclaración es que me veo obligado a advertir al lector que el texto tiene su origen en una tesis doctoral. Por eso mismo quiero aquí expresar mi agradecimiento, en primer lugar, al profesor Manuel Calvo García, director de esta tesis, quien no sólo me ha intentado aportar una forma de trabajar sino que también, salvando los problemas que pueden crear las distancias espaciales, me ha sabido transmitir un gusto por esta profesión y, sobre todo, un talante y una forma de afrontar la vida en la Universidad. Junto a él quiero agradecer a los profesores María José Añón, Carlos María Cárcova, Antonio Fanlo, José Ignacio Lacasta y José Martínez de Pisón que accedieran a formar parte del tribunal que juzgó la tesis, así como las aportaciones que en su día me hicieron y, especialmente, Martínez de Pisón me ha seguido haciendo desde el área que compartimos en la Universidad de La Rioja y sobre las que he trabajado este libro. El agradecimiento es también extensible a los amigos del área de Filosofía del Derecho de la Universidad de Zaragoza, Mª. José Bernuz, Mª. José González Ordovás, Teresa Picontó, Pedro Santisteve, y, sobre todo, Andrés García Inda; y a los de la Universidad de La Rioja, especialmente a las personas que componen el Departamento de Derecho y a Teresa García . Por último, María Bellosta sabe que es parte de este libro, como de tantas otras cosas, gracias.

Para acabar quiero dejar constancia que la realización de la tesis se integró en su día en el marco de dos proyectos de investigación más amplios. Por un lado, el dirigido por el profesor Manuel Calvo García sobre "Las contradicciones del derecho en el Estado del bienestar" y que fue financiado por la DGICYT (PB91-0693). Y, por otro lado, el dirigido por el profesor José Martínez de Pisón sobre "Las transformaciones del derecho en el Estado social: los derechos distributivos asistenciales" y que contó con la financiación de la Universidad de La Rioja/CajaRioja.

# Capítulo I

## LOS DISCURSOS SOBRE LA POBREZA HASTA EL CAPITALISMO INDUSTRIAL

## 1.- LOS PRIMEROS HITOS

### *1.1- Aproximación a la pobreza en la Baja Edad Media y en el Humanismo Renacentista*

La comprensión del tratamiento de la pobreza en la actualidad requiere de una aproximación genealógica a la misma. El carácter histórico del concepto de pobreza y, por lo tanto, de su tratamiento nos indican la obligación de referirnos a las transformaciones básicas que éstas han experimentado. De esta forma, vamos a comenzar este trabajo partiendo de las transformaciones que se producen en la Baja Edad Media para, desde allí, descubrir los trasfondos que se ocultan detrás de los diversos conceptos y discursos sobre la pobreza. Si desentrañamos el significado de las diversas redes asistenciales tendremos un buen camino avanzado de cara a poder acceder a un mejor conocimiento de las estructuras mentales, de los miedos y de los intereses de los grupos dirigentes, es decir, de los responsables del diseño de dichas redes. A través de éstas no sólo se pone en práctica una forma de tratar la pobreza, sino que en ellas se está "definiendo todo un proyecto social", a la vez que "tratan de imbuir en el pueblo menudo todo un esquema de valores propios de los privilegiados del Antiguo Régimen, después de la burguesía oligárquica, o finalmente de las clases medias instaladas en el poder"[1].

En nuestro caso, los hitos que nos interesan a la hora de estudiar los discursos sobre la pobreza nos llevan hasta la Baja Edad Media, en el momento, segunda mitad del siglo XIV, en que en el contexto de la *desconversión* de la sociedad feudal aparece la cuestión social en "sentido propio", la cuestión

1. Vid. P. Carasa Soto, "La historia y los pobres: de las bienaventuranzas a la marginación", en *Historia Social* 13, 1992, pp. 84-85. Y también, P. Carasa Soto, "Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la revolución burguesa española", en S. Castillo (coord.), *La Historia Social en España. Actualidad y perspectivas*, Siglo XXI, Madrid, 1991, pp. 359-384.

social del trabajo[2]. Así, hasta esa época la pobreza fue concebida como una condición estrictamente particular, e incluso se llegó a admitir que tenía un valor positivo en cuanto que servía como prueba para lograr la santificación, tanto del pobre, representación de Cristo, como del que le socorría ejerciendo la caridad[3]. Sin embargo, las crisis económicas de esa época producen una inflación en el número de pobres, lo que lleva a una reflexión sobre la pobreza y de allí a una comprensión menos sacralizada y más social de ésta[4]. Como consecuencia de esta reflexión sobre la pobreza y su tratamiento surge una de las constantes que se han de repetir en los discursos sobre la pobreza. El establecimiento de una distinción, o mejor, discriminación, entre pobres "verdaderos", es decir, los representantes de una pobreza "institucionalizada" que puede resultar incluso funcional para una sociedad estamental; y pobres "falsos" o "fingidos", o lo que es lo mismo, los pobres que hacen de su situación una profesión y que, como consecuencia, se van a ver inmersos en un proceso de estigmatización y criminalización en tanto en cuanto no contribuyen a la correcta definición del sistema de producción capitalista[5].

2. Vid. R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, trad. J. Piatigorsky, Paidós, Buenos Aires, 1997, pp. 71-108. Sobre la importancia de los procesos de producción en la comprensión de la dinámica social de la Baja Edad Media, véase también, J. Varela, *Nacimiento de la mujer burguesa*, Las Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1997, pp. 110-117.

3. De acuerdo a esto, es indudable que para comprender la pobreza y su asistencia hasta el siglo XIV en nuestro entorno europeo es necesario conocer la concepción que sobre ambas tenía el cristianismo medieval. Vid. en este sentido, M. Mollat, *Pobres y miserables en la Edad Media*, trad. C. Vallée, FCE, Méjico, 1988, pp. 9-173; y también, R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 43-50. Para una rápida pero útil visión de la pobreza y de su tratamiento por la caridad hasta el siglo XIV, véase C. Lis y H. Soly, *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, trad. B. Van den Bremt, Akal, Madrid, 1984, pp. 32-42.

4. Para un análisis socio-histórico de las transformaciones y aumento de la pobreza, así como de la "civilización" de su tratamiento, M. Mollat, *Pobres y miserables en la Edad Media*, cit., pp. 193-264; y también sobre este cambio de la realidad que lleva a modificar la concepción y las propuestas de tratamiento de la pobreza, M. Cavillac, "Introducción", en Cristobal Pérez de Herrera, *Amparo de pobres*, Espasa-Calpe, Madrid, 1975, pp. LXXIX y ss. Finalmente, en C. Lis y H. Soly, *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, cit., pp. 59-65, encontramos algunos datos sobre las desigualdades socioeconómicas en Europa durante los siglos XIV y XV.

5. Sobre la funcionalidad de la primera pobreza en una sociedad estamental, véase P. Carasa Soto, "Beneficencia y control social en la España contemporánea", en R. Bergalli y E. E. Mari (coords.), *Historia ideológica del control social. (España-Argentina, siglos XIX y XX)*, PPU, Barcelona, 1989, pp. 179-180. En relación a la "falsa" pobreza, en P. Serna, *Presos y pobres en la España del XIX. La determinación social de la marginación*, PPU, Barcelona, 1988, p. 17, se dice: "Desde la Edad Media (...) los conceptos penales y asistenciales cambiarán radicalmente. Si el pobre medieval era considerado como una encarnación del Cristo bíblico, en la etapa final del absolutismo su criminalización es ya total, pues representa la

Esta clasificación-discriminación no es original de esta época, aunque es en ella cuando adquiere mayor virtualidad porque el aumento de las proporciones de la pobreza hace que ésta se convierta en un problema de hecho[6]. Por otro lado, esta clasificación no era otra cosa que una clasificación ideológica que no guardaba realmente su razón de ser en la diferenciación entre quienes no tenían cubiertas sus necesidades mínimas de quienes sí las tenían y aparentaban ser pobres sin serlo[7], sino que más bien era el resultado de una estrategia de control desarrollada sobre los sectores menos capacitados económicamente y que no asumían el sistema de valores establecidos. Es decir, y como va a ocurrir en las demás épocas, la clasificación "constituía en sí misma el mejor instrumento de policía social sobre la pobreza"[8].

Sin embargo, y pese a la falacia que suponía la clasificación en sí, ésta no dejó por ello de tener efectos. De esta forma, y por un lado, aquellos en los

contrapartida del trabajo y de la productividad". Sobre estas transformaciones en la realidad de la miseria y las actitudes sobre la misma, vid. A. Serrano, *Como lobo entre ovejas. Soberanos y marginados en Bodin, Shakespeare, Vives*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pp. 23-59; y E. Maza Zorrilla, *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX. Aproximación histórica*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1987, pp. 44-71, donde se ofrece un rápido balance histórico de las diversas valoraciones sociales y de las diferentes respuestas legales al tema de la pobreza.

6. La figura del pobre "falso" que da sentido a la clasificación al oponerse al "buen" pobre o pobre "verdadero", aparece ya en el el siglo XIII y de él C. López Alonso recoge, entre otras, referencias aparecidas en las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio, o en disposiciones de esta época adoptadas por las Cortes de Zamora de 1274 y las de Jerez de 1268. Vid. C. López Alonso, *La pobreza en la España Medieval*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986, pp. 126-133. Incluso, como señala Woolf, estas épocas son meros testigos de la reaparición de dicha distinción, que "se remonta al Códice de Justiniano y que condicionaría todas las actitudes futuras ante el pobre"; S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna*, trad. T. Camprodón, Crítica, Barcelona, 1989, p. 32.

7. Junto a los pobres fingidos conviene distinguir otros personajes sobre los que no ha cesado la literatura, los *pícaros*. Para una reconstrucción de la figura literaria del pícaro y del discurso que la materializa se puede acudir a: B. Geremek, *La estirpe de Caín*, Biblioteca Mondadori, Trad. Lourdes Sanz, Madrid, 1991, pp. 235-293; y M. Cavillac, *Pícaros y mercaderes en el Guzmán de Alfarache. Reformismo burgués y mentalidad aristocrática en la España del Siglo de Oro*, trad. J. M. Azpitarte, Universidad de Granada, Granada, 1994, pp. 9-86.

8. Esta clasificación va a proyectarse en las diferentes épocas adaptándose a los esquemas mentales dominantes en cada una de ellas. Vid. P. Carasa Soto, "Beneficencia y control social en la España contemporánea", cit., pp. 184-187. De esta forma, "la consagrada distinción entre los solicitantes meritorios y los no meritorios continúa siendo aplicada por los burócratas de la seguridad social, algunos de manera más humana, otros con menos simpatías según el humor y las instrucciones de sus superiores (...). Las categorías de personas contempladas con aprobación o desaprobación en términos de acceso a la asistencia, ha permanecido sorprendentemente invariable a través de los siglos"; S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna*, cit., pp. 14-15.

que se apreciase una "involuntariedad" en su condición de pobres eran acogidos en los "brazos" de la caridad a través de las limosnas y de la asistencia hospitalaria. Por medio de esta última, los pobres "verdaderos", los de condición "involuntaria", sufrían un aislamiento que a partir del siglo XV y fruto de un proceso de racionalización administrativa va adquiriendo la forma del hospital general[9]. Este no sólo respondía a una necesidad de someter el sistema asistencial de la época a una reorganización administrativa, sino que revelaba un cierto miedo, o por lo menos preocupación en aquella otra parte de la población interesada en desarrollar de forma pacífica lo que se iba a definir como "la fase originaria del proceso de acumulación de capital"[10], para lo cual la institución hospitalaria "se constituye en un centro de aislamiento que comienza a ensayar la redefinición de las conductas y de la disciplina"[11]. Por otro lado, y mientras que estas medidas "profilácticas" eran aplicadas a los pobres "verdaderos", los pobres "fingidos", los de condición "voluntaria", no sólo no recibían la acogida de la acción caritativa sino que descubierta su condición se

9. La primera manifestación en nuestro entorno de esta racionalización-centralización asistencial fue la creación en 1410 del hospital general de la Santa Creu en Barcelona, fruto de la concentración de seis hospitales con sus respectivos recursos y rentas. La creación de este hospital no resultó un caso aislado, sino que se crearon instituciones similares en otras ciudades, caso del hospital de Nuestra Señora de Gracia, fundado en Zaragoza por Alfonso V el Magnánimo, o del hospital general de Valencia, que el Concejo Municipal de dicha ciudad decidió construir en 1482. Vid. por ejemplo, E. González Duro, *Historia de la locura*, tomo I, Temas de Hoy, Madrid, 1994, pp. 40-43; y J. I. Carmona, "La asistencia social en la España de los Austrias", en VV. AA., *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, Siglo XXI-Colegio General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, Madrid, 1988, pp. 73-88, donde aparecen diversos ejemplos de esta reducción asistencial comenzada en el siglo XV y de las resistencias que se le opusieron, así como de que esta reducción no impidió la existencia de una múltiple realidad asistencial en los siglos posteriores. En concreto, en lo que se refiere a la centralización, y sobre el hospital general de la Santa Creu, se puede ver J. Danon Bretos, *Visió històrica de l'Hospital General de la Santa Creu de Barcelona*, Fundació Salvador Vives Casajuana, Barcelona, 1978; y también, C. López Alonso, *La pobreza en la España Medieval*, cit., pp. 455-456 y 474.

10. "Hemos visto cómo se convierte el dinero en capital, cómo sale de éste la plusvalía y cómo la plusvalía engendra nuevo capital. (...) Todo este proceso parece moverse dentro de un círculo vicioso, del que sólo podemos salir dando por supuesta una acumulación 'originaria' anterior a la acumulación capitalista (...); una acumulación que no es el resultado, sino punto de partida del régimen capitalista de producción"; K. Marx, *El Capital. Crítica de la economía política vol I*, trad. W. Roces, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 607.

11. J. Serna Alonso, *Presos y pobres en la España del XIX*, cit., pp. 48-49. Esta centralización asistencial es un punto importante en la genealogía de las estrategias de redefinición de conductas y de dominio disciplinario de los cuerpos desarrollada posteriormente en el "gran encierro". Vid. M. Foucault, *Vigilar y castigar*, trad. A. Garzón del Camino, Siglo XXI, Madrid, 1978, sobre todo, pp. 139-230.

veían sometidos a una serie de medidas represoras estructuradas con base a una legislación que posteriormente recibió el sobrenombre de "sanguinaria"[12].

Conforme se va avanzando en el siglo XVI estas medidas van adquiriendo su pleno sentido, es decir, no tanto el castigo por el castigo, como la imposición de la disciplina que exigía el sistema de trabajo asalariado que se iba a acabar por imponer[13]. De esta forma, es a partir del siglo XVI, con las transformaciones impulsadas desde el humanismo renacentista cuando el trabajo se convierte en el "factor esencial de los concebidos para corregir la indolencia de los *falsos* pobres, de los mendigos profesionales"[14]. Los valores propios de la clase burguesa, que comienza a alcanzar cotas de poder, censuran la ociosidad y la mendicidad como signos de decadencia que conviene extirpar del "cuerpo social". Así, se crea el clima propicio para el desarrollo y triunfo de "una corriente culta de opinión, hostil en general a la figura del pobre que mendiga y en particular a los grupos más bajos de la escala social dedicados al vagabundeo (y, por extensión, a la prostitución o la pequeña delincuencia), la cual se expande por doquier a partir del siglo XVI e infecta la legislación real y el derecho municipal, adquiriendo carta social de naturaleza en los dos siglos siguientes"[15].

12. Esta legislación que a partir del siglo XV se ocupa de los vagabundos, de los pobres fingidos, de aquellos que voluntariamente se apartan de los procesos de producción, es calificada por Marx como *leyes persiguiendo a sangre y fuego el vagabundaje* y *leyes grotescamemte terroristas*. Vid. K. Marx, *El Capital. Crítica de la economía política vol I*, cit. pp. 624-631. Según recoge Marx de acuerdo a su estudio de la legislación vigente en el siglo XVI en Inglaterra, a estos "falsos" pobres que podían trabajar y no lo hacen se les puede castigar con medidas tan "sutiles" como atar a la parte trasera de un carro y azotar hasta que la sangre mane de su cuerpo, alimentarle con desperdicios, condenarle a esclavitud o marcarle con un hierro candente en la oreja izquierda, sin olvidar las menos originales, galeras o pena de muerte. En lo que se refiere a la legislación "española", un rápido repaso histórico por aquella de carácter represivo que tuvo por objeto a los vagos y mendigos robustos lo encontramos en J. Posada, *Estudios sobre la beneficencia pública*, en íd. *Lecciones de Administración del Sr. D. José Posada Herrera*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1995, pp. 205-219.

13. Las medidas legislativas que en el siglo XVI se adoptaron en Europa no estaban dirigidas exclusivamente a garantizar el orden social, sino que también "reflejaban las preocupaciones de una burguesía capitalista, la cual, para desarrollar sus empresas manufactureras, necesitaba una mano de obra barata, es decir, abundante"; M. Cavillac, "Introducción", cit., pp. LXXX-LXXXI.

14. J. Serna Alonso, *Presos y pobres en la España del XIX*, cit., p. 46.

15. Cfr. A. Serrano, *Como lobo entre ovejas. Soberanos y marginados en Bodin, Shakespeare, Vives*, cit., p. 32. Este mismo autor nos proporciona algún ejemplo representativo de esta normativa, y así cita el caso de los Países Bajos a finales del XVI y principios del XVII, donde se dictaron una serie de "modélicas ordenanzas", como el "Placard concernant les mendiants, fainéants, vagabonds, courant le pays et commetant exactions at autres éxces, sous le prétexte de chercher de l'ouvrage et de demander leur pain", de 13 de febre-

Con la base teórica que proporciona el humanismo renacentista se rechaza la pobreza y se ensalza la riqueza, lo cual, como vamos a ver, tiene una doble manifestación, como discriminación y como dramatización[16]. Así, la discriminación, la diferenciación entre pobres "buenos" y "malos", "verdaderos" o "fingidos", adquiere rango legal, pues como hemos visto van a existir unas normas para la represión de los "vagos y mendigos robustos", y otras para el socorro de los "legítimos pobres"[17]; mientras que la dramatización responde a la necesidad de crear un estado de opinión tal que prepare el camino para la justificación de una serie de medidas asistenciales, pero también represoras que neutralicen no sólo a estas clases "peligrosas" y "pasionales", sino también al temor que producía entre las clases superiores su mera existencia. Temor éste que se conforma por el propio miedo a la potencialidad sediciosa de estas clases pasionales, pero también por el miedo a que el acto de caridad que se practique con ellas acabe convirtiéndose en un acto indigno. En este punto, un elemento que nos acerca a la comprensión del discurso dramatizador sobre la pobreza es el capítulo V del libro primero de la obra de Vives *Del socorro de los pobres.* A través de él accedemos a descripciones de los vagabundos y ociosos que destacan por su fuerza expresiva y que buscan hacer en las mentes de las "gentes de bien", repugnantes e indignos de su caridad a estos "malos y falsos" pobres. Así, en dicho capítulo V hallamos descripciones como la que habla de los hijos de mendigos adoptados y dice que tienden a convertirse en "murmuradores, replicones, desvergonzados, rateros y, en una palabra, intolerables"; o las que pretenden descalificar llegando a varios senti-

ro de 1599, la "Nouvel ordre d'envoyer au service des galères les criminels, et fainéants, et vagabonds forts et robustes", de 8 de febrero de 1601, y el "Placard sur le fait des brigands, larrons, etc.", de 3 de agosto de 1607. Vid. ibídem, pp. 34-35.

16. Esta doble manifestación, discriminación y dramatización, de reprobación de la pobreza como comportamiento no normalizado de acuerdo a los cánones que en el Renacimiento son establecidos por la clase dominante aparece desarrollada en ibídem, pp. 33 y ss.

17. Estas son las denominaciones que utiliza Posada para referirse a los dos tipos de legislaciones. Vid. J. Posada, *Estudios sobre la beneficencia pública,* cit., pp. 205 y 226. Conviene precisar, siguiendo a este autor, que en realidad la legislación civil que se preocupe por el socorro de los "legítimos pobres" no aparece en "España" hasta el siglo XVI. Vid. ibídem, p. 219. Además, también hay que tener en cuenta, en lo que a la discriminación se refiere, que ésta no sólo se lleva a cabo por los textos legislativos, sino que también se establece a través de los informes que acompañan la gestación de los mismos. En este sentido, véanse, por ejemplo, las memorias presentadas en la segunda mitad del XVI en los Países Bajos por Jan van Haut y Dirk V. Coornhert, y que aparecen, respectivamente, con los siguientes títulos: "Rapport presenté au Magistrat de Leyde" (1577) y "De la correction des coquins, ou comment réduire le nombre des oisifs malfaisants" (1587). Ambos textos han sido nuevamente publicados en P. Brachin, *Bienfaisance et répression au XVIe siècle. Deux textes neerlandais,* J. Vrin, Paris, 1984, pp. 35 y ss.

dos, la visión, el olfato, el oído, como, por ejemplo, las que refiriéndose a los "pordioseros" dicen de ellos que "se abren paso a través de las más apiñadas multitudes con sus llagas repugnantes, con el hedor nauseabundo que exhala todo su cuerpo....Y no es esto solo: de muchos de ellos se ha averiguado que con ciertos medicamentos se abren y ensanchan las úlceras para producir más lástima en los que los ven"; o, finalmente, aquellas que como la que sigue dice que "son de ver sus riñas tan rabiosas, sus maldiciones, sus execraciones, y por un dinero cien perjurios, golpes, muertes; todo con la mayor ferocidad y la crueldad más fea", convirtiéndoles así esta "indigna" forma de vida en "inciviles, descarados, ladrones, sin entrañas; y a las mozuelas, hácelas impuras, libidinosas"[18].

En el siglo XVI nos encontramos pues, y gracias sobre todo a la virtualidad que cobra el concepto de falsa pobreza, con un discurso crítico sobre el tratamiento que se venía realizando con los pobres y la pobreza. Es un estado intelectual que surge en ese siglo, y prolongándose en la Ilustración defiende la necesidad de adoptar medidas legales contra aquellos vagabundos y mendigos que estén en condiciones de trabajar[19]. De entre estas medidas nos parece interesante destacar las leyes de pobres inglesas. Y esto, por un lado, por su papel en relación con el "sistema de Speenhamland" que, como luego veremos, puede considerarse un antecedente directo de los actuales ingresos mínimos de inserción; y, por otro lado, pero en relación también con dicho sistema, porque son un punto de referencia básico a la hora de comprender la genealogía del discurso liberal sobre el gobierno de pobres, la cual va a acabar proyectándose en el tratamiento que a los mismos se ofrezca desde el modelo de Estado capitalista desarrollado[20].

---

18. Vid. J. L. Vives, *Del socorro de pobres (De subventione pauperum)*, Hacer, Barcelona, 1992, pp. 67-75.

19. Vid. M. Cavillac, "Introducción", cit., pp. LXXX-LXXXI; J. I. Carmona Gracia, "La asistencia social en la España de los Austrias", cit., pp. 70-71; y A. Serrano, *Como lobo entre ovejas. Soberanos, y marginados en Bodin, Shakespeare, Vives*, cit., pp. 160-161. Pero, sobre todo, véase B. Geremek, *La piedad y la horca*, trad. J. A. Matesanz, Alianza Editorial, Madrid, 1989, pp. 135-195, donde se recogen diversas reformas asistenciales que tanto a nivel local como a nivel estatal tuvieron lugar en dicha época en Europa. Además, una visión general de la política social en materia de pobres y vagabundos en la Europa de finales del XV y todo el XVI la encontramos en C. Lis y H. Soly, *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, cit., pp. 101-114.

20. Vid. P. Slack, *The English poor law, 1531-1782*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pp. 48-50, sobre los efectos políticos de las leyes de pobres inglesas. Esta misma línea argumental es la que se sigue en M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, Routledge, London, 1991. En este sentido, y para toda la legislación de pobres inglesa hasta la reforma llevada a cabo por la *Poor Law Amendment Act* de 1834, véanse, sobre todo, las páginas 18-52.

A la hora de acceder a este derecho de pobres inglés no lo podemos datar exclusivamente en el siglo XVI, que es el que ahora más directamente nos ocupa, sino que nos encontraríamos, de una parte, una serie de precedentes, sobre todo desde el siglo XIV, entre los que destaca el *Statue of Laboures* de 1349 que intentó, además de congelar los salarios, fijar a la población evitando el vagabundeo y la limosna y castigando severamente a los mendigos aptos para el trabajo[21]; junto a ellos, un bloque central que ocupa el siglo XVI y parte del XVII; y, finalmente, una serie de normas posteriores, hasta la reforma que tiene lugar a principios del XIX y que se van dedicando, más bien, a trabajar en la mejora de la implementación de una legislación diseñada en sus rasgos básicos en la fase anterior[22].

Tras los precedentes medievales, el bloque central del "derecho de pobres isabelino" se desarrolla en el XVI y parte del XVII, coincidiendo con una época de crisis económica y social intensificada por una serie de epidemias y malas cosechas, así como por el incremento de la población y la caída de los salarios, y cuyas consecuencias más graves se manifestaron en el aumento de la población pobre y vulnerable[23]. La conjunción de todos estos elementos produjo una gran inestabilidad social con frecuentes tumultos de las masas populares, a los que el poder respondió con un interés por este problema social, pero, sobre todo, con la intensificación del proceso de criminalización de los vagabundos a través de lo que constituyó el núcleo fuerte del "derecho de

21. Vid. A. L. Beier, *The problem of the poor in Tudor and early Stuart England*, Methuen, London, 1983, pp. 2-4; C. Lis y H. Soly, *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, cit., pp. 65-69; y R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 72-79, comentando en estos dos últimos no sólo este "estatuto", sino otros surgidos en la Europa "civilizada" de la época .

22. Vid. P. Slack, *The English poor law, 1531-1782*, cit., pp. 51-56, donde encontramos un sumario de las principales manifestaciones legislativas en esta materia y sus características desde 1531 a 1782. Vid. también, A. L. Beier, *The problem of the poor in Tudor and early Stuart England*, cit., pp. 39-42, con un sumario similar pero referido al período 1495-1610.

23. En relación al "duro" contexto en que se desarrolló el núcleo central del derecho de pobres inglés, véase A. L. Beier, *The problem of the poor in Tudor and early Stuart England*, cit., pp. 4-13; P. Slack, *The English poor law, 1531-1782*, cit., pp. 3-6; y M. Moix Martínez, *El bienestar social. ¿Mito o realidad?*, Almena, Madrid, 1980, pp. 99-102. Además, esta situación se vio empeorada por factores como los cercamientos o *enclosures* y las concentraciones o *engrossings*, que significaban "una revolución de los ricos contra los pobres". Vid. K. Polanyi, *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*, trad. J.Varela y F. Alvarez-Uría, ed. La Piqueta, Madrid, 1989, pp. 69-82, donde se establece un paralelismo entre el desgarro social que, a costa de un cierto desarrollo económico, se produjo en Inglaterra en el siglo XVI y en el cual tuvieron mucho que ver los "enclosures", y el que ocurrió con la revolución industrial y la imposición del modelo liberal a finales del XVIII. En este mismo sentido, véase también, K. Marx, *El Capital. Crítica de la economía política vol I*, cit., pp. 610-624.

pobres isabelino". Este núcleo fuerte se desarrolló durante el siglo XVI, culminando con la *Poor Law Act* de 1601, oficialmente la *43 Elizabeth c. 2*, que no vino a introducir nada nuevo a lo establecido en diversas normas durante el XVI, sino más bien a confirmarlo y, si sirve la expresión, a "codificarlo". Este diseño legislativo se completó con la *Act for the Better Relief of the Poor* o *Act of Settlement and Removal*, que en 1662 constituyó la culminación de todo un sistema de socorro de pobres a nivel estatal que iba a perdurar durante casi dos siglos, hasta la aparición del "nuevo derecho de pobres" en 1834 con la *Poor Law Amendment Act*. La legislación de pobres demostraba un interés del poder hacia la pobreza, mostraba al derecho como un útil instrumento para enfrentarse a un problema social y ponía las primeras bases para el desarrollo del principio de responsabilidad pública frente al socorro de pobres; pero también iba a tener efectos en cuanto a la criminalización de los mendigos y en cuanto a impedir la creación de un auténtico espacio mercantil para lo que restringió al máximo la movilidad de los pobres en sentido amplio, es decir, de los no propietarios o, lo que es lo mismo, de los trabajadores[24].

Para acabar de momento con este derecho de pobres inglés, hay que decir que sobre esta legislación diseñada en sus rasgos básicos en 1601 y que tuvo problemas de implementación que dieron lugar a diversas reformas en el XVII y XVIII conviene realizar una precisión[25]. Como ha indicado Polanyi para el bloque central de estas normas, este desarrollo legislativo que tiende a ser enmarcado dentro del derecho de pobres comprendería dos bloques. Un derecho de pobres en sentido estricto y que iría dirigido a los englobados en el término de "pauper", es decir, a los que "hoy denominaríamos parados y personas sin ocupación (exceptuando viejos y niños)"; y junto a éste, una especie de "estatuto de los artesanos", dirigido a los "poor" y que se dedicaría a fijar "las grandes líneas de una organización del trabajo fundada en los principios de la reglamentación y del paternalismo"[26].

Por otro lado, todo este despliegue normativo no viene motivado únicamente por causas que tengan que ver con un fenómeno real y "palpable" de

24. Vid. A. L. Beier, *The problem of the poor in Tudor and early Stuart England*, cit., pp. 23-36; P. Slack, *The English poor law, 1531-1782*, cit., pp. 9-13; y M. Moix Martínez, *El bienestar social. ¿Mito o realidad?*, cit., pp. 102-112.

25. En relación a la implementación de estas normas en el siglo XVII y XVIII, incidiendo en el incremento de los costes del auxilio de pobres, y analizando el fracaso de las reformas que se llevaron a cabo en estos siglos con la finalidad de limitar costes, véase P. Slack, *The English poor law, 1531-1782*, cit., pp. 14-40.

26. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 149-152. Al tratar los antecedentes del *sistema Speenhamland*, Polanyi realiza una acertada precisión sobre las normas que él considera entrarían dentro del "paraguas" que supone la legislación de pobres del siglo XVI. Vid. también, A. L. Beier, *The problem of the poor in Tudor and early Stuart England*, cit., p. 36.

pauperización. Junto al incremento cuantitativo y cualitativo de la pobreza que tiene lugar por factores económicos y demográficos, y esencialmente por la influencia del proceso originario de acumulación capitalista con la disociación entre productor y medios de producción que ello lleva consigo, también hay que tener muy en cuenta la representación cultural que se tiene de la pobreza[27]. El pobre no sólo existe y supone con ello un problema estructural para el desarrollo del sistema[28], sino que además, y es lo que aquí nos interesa, conlleva la existencia del doble miedo recogido por Vives en su obra y ya apuntado. Por un lado, miedo de los ricos a que su acto de favor hacia los pobres se convierta por "culpa" de éstos en un acto indigno; y, por otro lado, miedo de los ricos a los actos de sedición que pueden protagonizar los pobres que por su condición no guardan respeto alguno a la ley[29]. Es decir, una parte de la población se ve inmersa en una estrategia de descalificación aludiendo al potencial peligro que representa. Para ello se realiza una previa tematización de los sujetos a descalificar, se identifica a los sujetos potencialmente peligrosos a través del discurso para luego discriminarlos. Y es en esta tarea de codificación, de formalización de la cuestión de la pobreza, donde interesa prestar atención a la "fuerza de la forma"[30], a la virtualidad y vistosidad de las

27. Esto no impide, sin embargo, que sea indudable la relación existente entre un determinado sistema legislativo y la forma de producción concreta que se impone. "Toda forma posible de producción engendra sus propias instituciones jurídicas, su propia forma de gobierno, etc. La grosería y la incomprensión consisten precisamente en no relacionar sino fortuitamente fenómenos que constituyen un todo orgánico, en ligarlos simplemente como un objeto y su reflejo"; K. Marx, *Introducción general a la crítica de la economía política*, trad. y edición M. Castellote, Madrid, 1976, p. 19; ibídem, pp. 63-64: "El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad la base real sobre la que se eleva un edificio (Uberbau) jurídico y político".

28. La pobreza se convierte así, a partir de los siglos XIV y XV, en un problema más estructural que coyuntural. Vid. por ejemplo, A. Serrano, *Como lobo entre ovejas. Soberanos y marginados en Bodin, Shakespeare, Vives*, cit., pp. 44, 46, 50, 52 y 53. No obstante, y como iremos viendo a lo largo de este trabajo, las fronteras entre lo estructural y lo coyuntural no están claras y es preferible adoptar una concepción dinámica de la pobreza.

29. Vid. J. L. Vives, *Del socorro de pobres (De subventione pauperum)*, cit., pp. 67-75. Con respecto al primero de estos miedos: "Ninguna cosa nos aparta más de beneficiar que el recelo de situar mal el beneficio. Y esto, por dos razones: la una porque el beneficio no fue de ningún provecho a aquel a quien lo hicimos y nos duele haber perdido el gasto y el trabajo; la otra, cuando hacemos experiencia de ingrato", p. 68. Y con respecto al segundo: "Odian a todos los que, o no les dan o les reprenden. Del hurto no les aparta nada, sino el miedo de la pena o la falta de ocasión. Pero si se les presenta la oportunidad, ningún respeto tienen ni a las leyes ni a los magistrados, pensando que so pretexto de la pobreza, todo les está permitido", p. 74.

30. Vid. P. Bourdieu, "La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique", en *Actes de la recherche en sciences sociales* 64, 1986, pp. 3-19. Sobre esta idea en Bourdieu puede acudirse, por ejemplo, a A. García Inda, *La violencia de las formas jurídi-*

categorías que nos proporciona, o mejor, nos impone un discurso jurídico en virtud del cual "el peligro de unos hombres cobró forma en el pensamiento jurídico-político de otros"[31].

Así, junto a factores económicos, sociales o demográficos, es necesario considerar, a la hora de acercarnos a la genealogía del discurso y del tratamiento de la pobreza, las obras de determinados agentes que sirvieron de punto inexcusable de referencia. Entre éstos, y para el siglo XVI, destaca la del humanista valenciano Vives publicada en 1526 *Del socorro de los pobres*[32]. Sin embargo, y a su vez, esta obra viene determinada por el contexto en el que se enmarca. La conjunción de factores demográficos, tales como el crecimiento de la población o la intensificación de las corrientes migratorias hacia la ciudad desde el campo, por un lado[33]; y de factores económicos, procesos inflacionistas, quiebra del sistema tradicional de producción e intensificación del

---

*cas. La sociología del poder y el derecho de Pierre Bourdieu,* Cedecs, Barcelona, 1997, pp. 198-215; íd. "El Estado como campo social. La noción de Estado en Pierre Bourdieu", en *Ius Fugit* 3-4, 1994-95, pp. 391-417, sobre todo las páginas 398, 401, 402, 412, 415, 416; y A. Serrano, *Como lobo entre ovejas. Soberanos y marginados en Bodin, Shakespeare, Vives,* cit., p. 55.

31. Vid. ibídem, pp. 19-20 y 51-57, donde encontramos un análisis de cómo a través de categorías jurídico-políticas la figura del vagabundo se identifica y distingue de las demás, apareciendo así la "mala pobreza", el vagabundo, como "un contrapunto: como un contrapunto marginable", ibídem, p. 20. Más general, sobre este trabajo de clasificación llevado a cabo por el Estado y su eficacia en la construcción de la realidad social, P. Bourdieu, "Classement, déclassement, réclassement", en *Actes de la recherche en sciences sociales* 24, 1978, pp. 2-22.

32. Juan Luis Vives nació en Valencia y desarrolló la mayor parte de su obra en Brujas, aunque con constantes viajes a España e Inglaterra. Su obra *Del socorro de los pobres o de las necesidades de la humanidad* (*De subventione pauperum, sive de humana necessitate*), está dedicada a los burgomaestres y al Senado de Brujas, y es considerada la principal obra del programa humanista de reforma asistencial. Vid. en este sentido, entre otros, B. Geremek, *La piedad y la horca,* cit., p. 203; A. L. Beier, *The problem of the poor in Tudor and early Stuart England,* cit., p. 18; y M. Moix Martínez, *El bienestar social. ¿Mito o realidad?,* cit., pp. 93-98.

33. Sobre el crecimiento demográfico que tuvo lugar en este período en algunas ciudades europeas, véase J. de Vries, *La urbanización de Europa 1500-1800,* trad. R. Grau, Crítica, Barcelona, 1988, pp. 347-367. Así, y a modo de ejemplo, Lyon pasó de 50.000 a 70.000 habitantes entre 1500 y 1550, Londres de 40.000 a 200.000 entre 1500 y 1600, Amsterdam de 14.000 en 1500 a 175.000 en 1650 y Paris de 100.000 en 1500 a 430.000 en 1650. Para el caso español, y también a modo de ejemplo, Barcelona pasó de 29.000 en 1500 a 43.000 en 1600, Madrid de 30.000 en 1550 a 130.000 en 1650, Sevilla de 25.000 en 1500 a 90.000 en 1600 y Zaragoza de 18.000 en 1550 a 30.000 en 1650. También puede ser interesante acudir a J. L. Betrán Moya, "Pobreza y marginación en la Barcelona de los siglos XVI y XVII ", en *Historia Social* 8, 1990, pp. 101-121, donde se realiza un estudio sobre la población de la Barcelona de esa época, estableciendo una relación entre evolución demográfica, marginalidad y problemas de orden público.

proceso de acumulación de capital, por otro lado, contribuye a la polarización de la sociedad, al tiempo que va a influir en las propuestas humanistas de una racionalización asistencial en una línea discriminatoria y hostil frente a todos aquellos que pretendan escapar a su "docilización" por medio de la obligatoriedad del trabajo[34]. En este contexto, la obra de Vives es el reflejo de "la reacción de un sector inteligente y de formación humanista de la burguesía urbana contra esa endémica impotencia de las estructuras jurídico-políticas formales frente al pauperismo"[35]. Forma parte de toda una corriente culta de opinión, de un espíritu puritano y laborioso que tiene como base común compartir la hostilidad hacia los mendigos y vagabundos que suponen un ejército de sedición, más potencial que real, contra el orden social establecido[36]. Y en este marco, la obra de Vives va a tener como una de las características definidoras su pretensión de reforma en la línea de "secularizar la beneficencia en nombre de una ética del trabajo productivo y de la prosperidad colectiva"[37].

Vives encabeza, de esta forma, toda una reflexión sobre una nueva racionalización de la caridad que con la base de la estigmatización y represión de la mendicidad y la divinización del valor trabajo como elemento de integración-anulación, se va desarrollar, aunque sea al principio en un plano fundamentalmente teórico, a partir del siglo XVI, y va a determinar el futuro desa-

34. Cfr. el retrato que de la sociedad del XVI se realiza en F. Braudel, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II vol. II*, Troisième édition, Librairie Armand Collin, Paris, 1976, pp. 49-94, y especialmente, pp. 75-83, donde se trata la cuestión de la creciente miseria y la dualización que se crea en dicha sociedad. Para una visión general del proceso de polarización que sufre Europa a partir, sobre todo, de la tercera década del XVI, véase C. Lis y H. Soly, *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, cit., pp. 90-101.

35. Cfr. A. Serrano, *Como lobo entre ovejas. Soberanos y marginados en Bodin, Shakespeare, Vives*, cit., p. 167.

36. Sirva como ejemplo de la hostilidad que hacia los mendigos tenían las clases propietarias las descripciones que nos podemos encontrar en la obra de Vives. Vid. J. L. Vives, *Del socorro de los pobres*, cit., pp. 71-73. Como vemos, la instauración de un sistema caritativo-asistencial de tipo discriminatorio no es algo defendido exclusivamente desde posiciones católicas como las de Vives, sino que este carácter discriminatorio "proporcionó una base común que consistía en compartir la hostilidad hacia los mendigos, desde el humanista Erasmo hasta el católico Vives y el propio Lutero"; S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna*, cit., pp. 37-38; y B. Geremek, *La piedad y la horca*, cit., pp. 195-213, donde se nos ofrece una aproximación a este contexto intelectual a través de un breve estudio de los escritos de Lutero, Erasmo, Moro, Vives y Fricius. Por otro lado, consecuencia directa de este espíritu van a ser las diversas "utopías" que se presentan en esa época, de las que son una significativa muestra: E. de Rotterdam, *Elogio de la locura*, trad. O. Nortes, Bosch, Barcelona, 1976; y T. Moro, *Utopía*, trad. P. Rodríguez, Alianza editorial, Madrid, 1984.

37. M. Cavillac, "Introducción", cit., pp. LXXXI, XCIII y XCIV, donde encontramos una valoración de esta propuesta compartida desde el humanismo cristiano a las tesis luteranas.

rrollo del tratamiento de la pobreza con los siguientes aspectos esenciales[38]. En primer lugar, y para nuestro ámbito, es reseñable cómo Vives, junto a otros autores como Pérez de Herrera o fray Juan de Robles, partiendo de un proceso de criminalización y estigmatización de la mendicidad a la que se acusa de conllevar comportamientos próximos al pecado y al delito, ocio embrutecido, indisciplina laboral y aversión al trabajo, desmitifica la figura medieval del pobre que con su actitud pretendía mostrarse como seguidor de Cristo y a través de la elaboración teórica del concepto de falsa pobreza considera la mendicidad como un auténtico problema de orden público[39].

En segundo lugar, y ante este cambio con respecto a la visión mítico-medieval de la pobreza, Vives plantea la necesidad de una intervención de los poderes públicos, y para justificarla va a centrar su discurso en los peligros que tendría la desatención de los pobres para el orden social en general y para la seguridad de los "poderosos" en particular. De esta postura marcadamente intervencionista sostenida por el humanista de origen valenciano es un significativo ejemplo el título del primer capítulo del libro segundo de su *Del socorro de los pobres*, "Cuánto convenga al gobernador de la ciudad tener cuidado de los pobres". Y del contenido de este capítulo, como muestra de esa justificación de la estrategia intervencionista por el temor a los pobres, podemos extraer: "En la República las clases humildes no se descuidan sin peligro de los poderosos; pues aquellos estrechados de la necesidad, en parte hurtan (...); tienen envidia de los ricos; se indignan e irritan que a aquéllos les sobre para mantener bufones, perros (...), y que ellos no tengan cosa que dar de comer a sus hijos que padecen hambre (...). No es fácil imaginar cuántas guerras civiles han promovido en las naciones todas estas quejas; enardecidas por ellas las multitudes (...) descargan y ejecutan su furia en las clases ricas (...). No son estas cosas para descuidarlas de los administradores de la ciudad (...), no es propio de un magistrado sabio y celoso del bien público dejar que una parte tan grande de la ciudad sea no sólo inútil, sino perniciosa a sí y a los otros,

38. Una aproximación al estudio del pensamiento de Vives, en concreto a las propuestas que plasma en el tratado *Del socorro de los pobres*, la encontramos en M. Cavillac, "Introducción", XC y ss.; E. Maza Zorrilla, *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX. Aproximación histórica*, cit., pp. 78-83; J. Serna Alonso, *Presos y pobres en la España del XIX*, cit., pp. 53-61; A. Serrano, *Como lobo entre ovejas. Soberanos y marginados en Bodin, Shakespeare, Vives*, cit., pp. 23-59.

39. No obstante, y pese al indudable protagonismo y originalidad de Vives en estas propuestas, puede ser conveniente indicar que muy anterior a él y desde posturas católicas, existieron reflexiones en esta línea de rechazo del "falso" pobre y de ordenar el socorro de los incapaces para el trabajo. Un ejemplo de esto es la *Regula Monachorum* dictada por Benito de Nursia en el siglo VI. Vid. C. López Alonso, *La pobreza en la España Medieval*, cit., p. 429.

porque (...) no teniendo los necesitados con qué sustentarse, vense forzados a ejercer el latrocinio (...); los otros hurtan (...); las mujeres (...) no pueden retener la castidad; las viejas se consagran al celestineo; (...) los necesitados (...) pordioseando en todos los sitios, ni asisten a los divinos oficios, ni oyen la palabra de Dios, ni es fácil averiguar en qué ley o religión vivan, ni lo que sientan en lo que toca a la fe y a las costumbres"[40]. Esta intervención implica todo un proceso de racionalización de la caridad, para lo que se lleva a cabo una centralización de los recursos con que contaba el tratamiento de la pobreza, ya consista éste en técnicas de asistencia y socorro de los pobres auténticos, o de persecución y represión de los mendigos. Ante las insuficiencias y limitaciones de la caridad individual a través de la limosna[41], y frente a las "múltiples, fragmentadas e indiscriminadas formas de caridad de la iglesia", se reacciona con un proyecto de tratamiento de la pobreza que pretende servirse de "políticas coordinadas y altamente discriminatorias de las autoridades civiles"[42].

Esta intervención pública defendida por la línea reformista encabezada por Vives determina una asistencia que tiene entre sus rasgos característicos su naturaleza municipal y su burocratización. En relación al primer rasgo, y en el marco de *De subventione pauperum*, tenemos, en primer lugar, la referencia de la dedicatoria de Vives a las autoridades de la ciudad de Brujas. Más en concreto, en distintos momentos de dicha obra aparecen otras referencias a las competencias de la ciudad en materia de asistencia de pobres, lo que no sólo refleja las competencias en sí, sino también la relación entre gestión de los pobres y organización del espacio urbano[43]. Por su parte, en lo que se refiere a la burocratización, que, por otro lado, se entiende dentro de una burocrati-

40. J. L. Vives, *Del socorro de los pobres*, cit., pp. 145-149. En relación a esta obligación de intervenir, más adelante y refiriéndose a los cuidados que se ofrecen a los pobres en los hospitales, afirma Vives: "Sepan los regidores de la ciudad que todos estos cuidados son de su incumbencia"; ibídem, p. 154.

41. "En la actualidad, no hay nadie que extienda sus cuidados fuera de su casa, y aun a veces fuera de su cuarto, y todavía diré que ni fuera de sí mismo, cuando son muchos los que ni a sus padres ni a sus hijos, ni a sus hermanos, ni a su esposa son bastantemente fieles. Por ende, hay que recurrir de todas partes a los remedios humanos, principalmente respecto de aquellos en quienes tienen poca eficacia los divinos"; ibídem, pp. 153-154.

42. Sin embargo, en la práctica, hay que precisar que: "Resulta artificial e históricamente falso separar en los siglos XVI y XVII las actividades civiles de las asociaciones religiosas voluntarias, pues las nuevas asociaciones y experimentos se caracterizaron por su inspiración religiosa". Por lo que la constatación de crecientes tensiones sociales que superan las posibilidades de los mecanismos tradicionales de asistencia con una base religiosa, va a reclamar, más bien, "un esfuerzo complementario y conjunto de las acciones religiosas y civiles a la hora de crear instituciones especializadas en la asistencia a sectores específicos de la población que se consideran marginados, reales o potenciales, del orden social"; S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna*, cit., pp. 36-44.

43. Vid. J. L. Vives, *Del socorro de los pobres*, cit., pp. 145 y ss.

zación más amplia del poder[44], el mismo Vives alude a cuestiones como la fiscalización que de las rentas y del numerario de los hospitales realizan las autoridades públicas a través de "dos regidores, acompañados de un escribano"; al diseño de un plan diversificado de actuación; o a la existencia de "diputados de parroquia" y "censores" encargados de inspeccionar a la población[45]. Estos planteamientos tuvieron su reflejo en la práctica y así, por ejemplo, en el sistema inglés existieron unas figuras que mostraban una cierta administrativización de la asistencia, los "justice of peace" ("jueces de paz") y los "overseers of the poor" ("inspectores de pobres")[46]. Mientras que en nuestro ámbito encontramos los "diputados de parroquia", creados por Felipe II a través de una pragmática de 7 de agosto de 1565 y como respuesta regia al "padre de pobres" solicitado por las Cortes de Valladolid en 1555[47]. Por otro lado, una manifestación importante de la tendencia hacia la administrativización-burocratización tiene que ver con la necesidad de imponer un tratamiento discriminatorio sobre los pobres. Lo que, a su vez, requiere de un cuidadoso proceso de identificación y selección de los individuos, en virtud de la "bondad" de su condición, que tiene su "expresión más fehaciente" en el *examen de pobres*. Este, junto a la figura "ilustrada" de la *policía de pobres*, responde a una "voluntad de racionalizar la idea de pobreza y la propia política de pobres, desde los criterios de una nueva concepción de la acción social", y aparece como la pieza clave de todo un sistema de control sobre los pobres y mendigos[48].

44. Para aproximarnos a la burocratización del poder, véase R. van Dülmen, *Los inicios de la Europa Moderna 1550-1648*, Siglo XXI, Madrid, 1984, pp. 311-319.

45. Vid. respectivamente, y para cada uno de estos aspectos, J. L. Vives, *Del socorro de los pobres*, cit., pp. 155, 158 y ss., 155-156 y 173-175.

46. Vid. G. M. Trevelyan, *Chaucer's England and the early Tudors*, en íd. *Ilustrated English Social History vol. 1*, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex, 1964, pp. 22; íd. *La revolución inglesa 1688-1689*, trad. F. M. Torner, F. C. E., Méjico, 1986, pp. 65-66; M. J. Daunton, *Progress and poverty. An economic and social history of Britain 1700-1850*, Oxford University Press, Oxford, 1995, pp. 449-451, 466 y 493-494; B. Osborne, *Justice of the Peace, 1361-1848. A history of the Justices of the Peace for the counties of England*, Sedgehill Press, Shaftesbury, 1960; y B. Geremek, *La piedad y la horca*, cit., pp. 167-168.

47. Con anterioridad, ya Fray Domingo de Soto hacía referencia en 1545 a una petición que sobre una figura similar realizaron las Cortes de Valladolid en 1534 y que el rey no atendió. Vid. Fray Domingo de Soto, *Deliberación en la causa de los pobres (y réplica de Fray Juan de Robles)*, Instituto de Estudios políticos, Madrid, 1965, pp. 16-17.

48. Frente a la pobreza "verdadera" que supone una "realidad insoslayable", la "falsa", "socialmente despreciable y vivero de depravación", se presenta como un auténtico riesgo para el orden establecido. Sin embargo, lo difuso de la frontera entre una y otra pobreza puede dar lugar a efectos perversos, produciéndose la estigmatización, criminalización y marginación generalizada de toda la población pobre. Vid. F. Díez R., "Estructura social y sistema benéfico-asistencial en la ciudad preindustrial", en *Historia social* 13, 1992, pp. 107-108. Sobre esta estigmatización, criminalización y marginación generalizada de los pobres en lo siglos XVI y XVII, véase R. van Dülmen, *Los inicios de la Europa Moderna 1550-1648*, cit., pp. 210-234.

El examen se va a plantear como un instrumento útil para los poderes públicos con el fin de establecer un entramado sobre el que llevar a cabo un control directo de la pobreza. En principio se pretende, a través de un dictamen médico, determinar qué pobres no eran aptos para el trabajo y, por lo tanto, podían ejercer el "oficio" como tales pidiendo limosna, y cuáles eran útiles para algún tipo de trabajo y debían de ganarse con él su sustento. El examen, sin embargo, no sólo se va a sustentar en cuestiones médicas, sino que gracias a él se realizará un exhaustivo registro de los pobres, de su filiación, de sus necesidades, de sus costumbres, su moralidad y de los motivos que le han llevado a esa situación, lo que servirá para determinar el destino al que serán sometidos[49]. El saber proporcionado por el examen se muestra así esencial de cara a poner en práctica las propuestas del modelo reformista, que tienen como base hacer que la limosna pierda fuerza y el trabajo se considere como el auténtico mecanismo de corrección y disciplinación[50]. De esta forma, gracias al examen, y una vez establecido un principio discriminatorio de intervención pública, se determinarán cuáles son los pobres de los que han de responsabilizarse los poderes públicos en el socorro y auxilio en tanto pobres

49. Vid. en relación al registro y al conocimiento que con el examen se obtiene de los pobres, J. L. Vives, *Del socorro de los pobres*, cit., pp. 153-156 y 158-159, en concreto, sobre esa base del "dictamen médico". Por otro lado, esta base médica significaba que "por vez primera, los médicos se constituían en agentes del poder político para desempeñar una función de selección y, por tanto, de fragmentación de masas"; F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos. Medicina mental y Orden social en la España del siglo XIX*, Tusquets editores, Barcelona, 1983, p. 41.

50. Pese a esto, y aunque considera que no es la solución ideal, Vives admite para determinados casos la limosna y, por ejemplo, recomienda que "aquellos que aún no estuvieren destinados a ninguna obra o a ningún empresario, por un breve tiempo aliméntenseles de las limosnas en aquella misma localidad"; J. L. Vives, *Del socorro de los pobres*, cit., p. 161. Además, son constantes sus alusiones a los ejemplos evangélicos que hablan de la bondad de la limosna, ibídem, pp. 123-129, 132, 133 y 142. Por otro lado, estos intentos por superar las mitificadoras tesis medievales de la pobreza van a sufrir diversas oscilaciones. Así, a Vives sigue la polémica que sostienen Fray Domingo de Soto, que defiende planteamientos más conservadores, y Fray Juan de Robles, con posturas reformistas. Una edición conjunta de las obras principales de ambos la tenemos en Fray Domingo de Soto, *Deliberación en la causa de los pobres (y réplica de Fray Juan de Robles)*, cit. Vid. de esta edición, en lo que se refiere al tema de la limosna y el examen, pp. 62-103, 201-205 y 272-280. Una postura de cierto sincretismo, admitiendo la mendicidad pero controlándola estrictamente, la tenemos en Pérez de Herrera. Vid. C. Pérez de Herrera, *Amparo de pobres*, cit., p. 55, donde se habla del examen, la licencia y la insignia con que se distingue a los pobres de los albergues, que sí pueden pedir limosna. Sobre estas controversias y oscilaciones en el pensamiento español, véase B. Geremek, *La piedad y la horca*, cit., pp. 213-222. En lo que se refiere a las plasmaciones legislativas de estas posiciones "reformistas" y "contrarreformistas" puede ser interesante acudir a M. Cavillac, "Introducción", cit., pp. LXXIV-CLXXIX; e I. Carmona García, "La asistencia social en la España de los Austrias", cit., pp. 69-73.

"verdaderos"; y cuáles son los que han de ser perseguidos y reprimidos en tanto pobres "fingidos" que suponen un peligro para el orden social[51].

En concreto, y siguiendo con Vives como mayor representante de esta corriente reformista, éste establece una diversidad de destinos para los pobres. El trabajo si son útiles, los hospitales si necesitan ser socorridos y la penas que causen aflicción si no respetan las leyes. Para llevar a cabo esta distribución en el capítulo III del libro segundo, y una vez realizado el examen del que hemos visto que se ocupa en el capítulo II, establece un principio básico, "que cada uno coma su pan adquirido por su trabajo". Con base en ese principio, y teniendo "consideración con la edad y el posible quebranto de la salud, pero con la precaución de que no nos engañen", Vives va a destinar a los pobres a algún tipo de trabajo o, si no conocen ninguno, a instruirles "en aquel para el cual sintieren mayor propensión, siempre que sea posible, y si no, en algún otro análogo"[52]. Junto al trabajo, el encierro hospitalario, al que Vives destina a los enfermos y viejos y a quien tenga "perturbadas sus facultades mentales", proporcionando a estos últimos, según su condición específica, "alimentos, y reconstituyentes, (...) trato benigno y afable", o incluso "castigo y coacción física", pero no librándose, ni unos ni otros y dentro de las posibilidades de cada uno, de la imposición obligatoria del trabajo[53]. Finalmente, a los que no se adaptan a las normas, Vives dedica el capítulo V del libro segundo, para los que no duda en dictaminar, tras una primera amonestación, que "sean castigados con penas aflictivas". Unas penas que, como dice Vives, variarán "porque no convienen unas mismas disposiciones en todos los lugares ni en todo los tiempos, y unos individuos se afligen más con unas penas y otros con otras"[54].

51. Vid. J. L. Vives, *Del socorro de los pobres*, cit., pp. 153-175.

52. Ibídem, pp. 157-159. En realidad, la distribución laboral que realiza Vives tiene también una indudable función ejemplificadora, y así, no duda en imponer, a modo de castigo, "los trabajos más molestos" a quienes "malversaron su fortuna con modos feos y torpes, como el juego, rameras, lujos, gula", es decir, a aquellos que se alejaron de forma más llamativa de los nuevos ideales del hombre humanista que se tratan de imponer.

53. Así, con los enfermos y con los viejos hay que actuar señalándoles "trabajos livianos, según la edad y el estado de salud que consientan". Y refiriéndose a los enfermos físicos y mentales dice: "Cuando alguno hubiere convalecido, trátesele como a los demás que están sanos, envíesele a trabajar"; ibídem, pp. 161-166. Sobre la importancia que Vives da al trabajo como elemento de corrección es significativo la recepción que hace de un refrán, "los hombres, con no hacer nada, aprenden a hacer el mal", p. 158; y, del mismo modo, aunque en determinadas circunstancias admite la limosna, sin embargo, matiza que "mientras tanto no huelguen por completo, no sea que por el ocio aprendan la desidia", p. 161.

54. Ibídem, pp. 173-175. También conviene señalar que entre estos dos capítulos, el III y el V del libro segundo, Vives intercala un capítulo IV dedicado al "cuidado de los niños", para los que prevé la existencia de un hospital, "donde se críen", y de una escuela pública, "donde aprendan las primeras letras y buenas costumbres y sean allí mantenidos", p. 169.

Vives, cuyo pensamiento va a dilatarse en el tiempo, no plantea soluciones radicales que modifiquen, o por lo menos pretendan modificar, un reparto injusto de la riqueza como base de toda situación de injusticia social. Su talante reformista le lleva a rechazar las medidas que vayan a la raíz del problema, es decir, que vayan a modificar "la primitiva distribución del dinero", como, entre otras, "la entrega de campos comunales a los pobres para que los cultiven", ya que sostiene que "para ello se necesitan oportunidades como muy pocas se presentan en nuestro tiempo; por ello es preciso recurrir a remedios más duraderos"[55]. Vives simplemente plantea la necesidad de establecer una serie de medidas que basadas en los criterios de utilidad y de estabilidad permitan actuar sobre los pobres, gestionándolos a priori y dotando a la asistencia de un cierto carácter de ciencia preventiva. Accede a un conocimiento por medio del ya citado examen y con él plantea una intervención-gestión de la población pobre, de tal forma que sofoca el potencial peligro que ésta supone pero no actúa sobre las causas de su condición[56]. En este sentido, esta idea de gestión va a llevar a que no exista un programa cerrado sobre el que actuar, sino que la acción institucional secularizada que se propugna se despliegue y se repliegue según convenga al poder político[57].

Así, materializando el espíritu puritano y laborioso de la burguesía mercantil que impulsa sus obras, las propuestas de Vives tienen como ejes la reducción sustancial de la limosna, la obligatoriedad del trabajo y el socorro de los verdaderamente necesitados y dependientes[58]. Esta línea de propuestas

55. Vid. ibídem, pp. 151-152.

56. Se trata con esta *gestión* de hacer "soportables" a estas clases peligrosas, hacer que los que viven "entre inmundicias, asco, vicios, maldades, desvergüenza, lascivia", tengan una vida "más digna, más pura, más sabia". Pero no plantea acabar con las causas que originan la pobreza. "Nosotros hacemos lo que hace la ciencia de la Medicina, que no suprime las enfermedades del linaje humano, sino que las sana hasta el punto que puede"; ibídem, pp. 197-198. Vid. también, A. Serrano, *Como lobo entre ovejas. Soberanos y marginados en Bodin, Shakespeare, Vives*, cit., pp. 169-172.

57. Como ventajas de seguir su propuesta asistencial, Vives plantea: "La ganancia será mayor para la ciudad. Con tantos ciudadanos que se habrán tornado más comedidos, más bien criados, más útiles a la patria, a quien amarán más entrañablemente porque les mantiene, y no maquinarán revoluciones ni sediciones"; J. L. Vives, *Del socorro de los pobres*, cit., p. 212. La clave va a estar así en: "Actuar en todo momento de la manera más conveniente para lograr que los pobres valoren más el socorro y el trato que la ciudad les dispensa que el bien futuro que podían obtener revelándose contra ella"; A. Serrano, *Como lobo entre ovejas. Soberanos y marginados en Bodin, Shakespeare, Vives*, cit., p. 170.

58. Junto al referente básico que es Vives, estos planteamientos que racionalizan la asistencia limitando la limosna y valorizando el trabajo, serán asumidos por otros autores como Fray Juan de Robles. En este sentido, Fray Juan de Robles, *De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna, para remedio de los verdaderos pobres*, en Fray Domingo de Soto, *Deliberación en la causa de los pobres (y réplica de Fray Juan de Robles)*, cit., pp. 201-205.

se va intensificando conforme pasa el siglo XVI y, sobre todo, nos adentramos en el XVII. Frente a esos personajes que "constituyen la categoría más visible y degradada de individuos que en apariencia no desean integrarse", la solución que se propone es "tratar de reprimir el vagabundeo y la mendicidad, encerrando y poniendo a trabajar a aquellos que eran sorprendidos mendigando sin permiso"[59], y suponían un peligro cierto para el creciente proceso de afirmación del Estado moderno[60]. Los poderes públicos asumen responsabilidades en orden a evitar la desatención, pero también, y sobre todo, la visibilización de la miseria que ya en aquella época se consideraba de efectos negativos. De esta forma, tras el examen preceptivo se establecerá la reclusión para los pobres "fingidos" y el albergue para los pobres "verdaderos", con lo que nos encontramos con el tercer punto clave de esta nueva corriente reformista, el encierro o *renfermement* . Esta medida del encierro, junto a los puntos anteriores, la desmitificación de la mendicidad y el principio de responsabilidad pública frente a la pobreza, pretende imbuir de modernidad la asistencia a los pobres y aparece como un "producto natural" de todo este proceso discriminatorio del que es manifestación el examen, es decir, de todo un proceso de "categorización y selección de los individuos que se consideraba debían ingresar en una institución antes de -o en lugar de- ser miembros del orden social"[61].

59. Vid. S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna*, cit., pp. 44-49, donde nos podemos aproximar a esta solución combinada de *renfermement* (encierro) y trabajo. Vid. también, B. Geremek, *La piedad y la horca*, cit., pp. 223-246, donde se analiza el movimiento de reforma asistencial que tuvo lugar en Europa en los siglo XVI y XVII fundamentado en la combinación de privación de libertad y de imposición de trabajo coactivo y se recogen diversas formas de esta propuesta de "gran reclusión". En concreto, sobre el *Bridewell* londinense y las primeras *workhouses* británicas de esta época, véase M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 38 y ss.

60. En este punto también conviene resaltar la fluida comunicación existente entre el movimiento de reforma asistencial impulsado desde el Concilio de Trento y la *razón de Estado*. "La mendicidad se presentaba (...) como una condición contraria a las costumbres cristianas, generadora de impiedad; como una violación de las normas de convivencia social y de los principios de la utilidad pública, como un factor de peligro social. El programa de la contrarreforma encontraba un lenguaje común con la razón de Estado"; B. Geremek, *La piedad y la horca*, cit., p. 226; y, en el mismo sentido: "La reforma se vincula a la razón de Estado, a las prerrogativas y a la ideología del Estado moderno, el cual configura su aparato represivo precisamente en la lucha contra la haraganería y contra los peligros sociales de la miseria"; ibídem, p. 222.

61. S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna*, cit., pp. 42-43. En este punto, Castel sostiene que el "encierro" no es realmente una innovación, sino que tanto desde un punto vista institucional, como por la población afectada, como por sus técnicas, es continuación de las formas asistenciales precedentes, sobre todo, la asistencia domiciliaria. Vid. R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 54-57.

A partir de este momento, ya no se persigue únicamente reivindicar el valor del trabajo, sino que el Estado moderno, al emprender el camino del desarrollo capitalista, plantea frente al problema de la pobreza y de la mendicidad que ésta suele arrastrar la combinación del trabajo con el encierro-aislamiento[62]. Es decir, en la institución hospitalaria general, a la vez que se afirma el *ethos* del trabajo se debe asegurar su difusión a través del miedo, la amenaza y la violencia[63]. Ya no se trata del "antiguo sentido del trabajo como el medio para conseguir la redención a través de la autodisciplina", sino que éste "había sido reemplazado por un planteamiento más simple y severo en el cual el trabajo de los recluidos era básicamente el instrumento apropiado para la corrección punitiva"[64]. El desarrollo de esta política de *renfermement*, reclusión y aislamiento, no va a ser pacífico, y se va a acompañar de polémicas y discusiones en torno al problema de la libertad[65]. Aunque esto no va a impedir que esta política se extienda en el tiempo, ya que la fábrica moderna podría ser considerada como la prolongación de la unión de cárcel y manufactura. Como dice Geremek: "La unión de la cárcel y manufactura en las modernas iniciativas hospitalarias proyecta una luz particular sobre el naci-

62. Cfr. C. Lis y H. Soly, *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, cit., pp. 137-149, donde se estudia la relación de esta reforma asistencial con el desarrollo económico.

63. Vid. B. Geremek, *La piedad y la horca*, cit., p. 243.

64. S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna*, cit., 47. "A finales del XVI, el trabajo poseía un fuerte contenido moral debido a las cualidades rehabilitadoras. Era un medio de contrarrestar y escapar de los pecaminosos peligros de la ociosidad"; ibídem, p. 46. Además, y para reforzar el proceso de adiestramiento en estas instituciones: "La subordinación que se persigue en el hospicio viene (...) respaldada por la práctica de una micropenalidad constante, el ejercicio de un trabajo penoso y regular y la aplicación de un nivel de vida miserable", con lo que se nos pone en la pista del principio de *less eligibility* sobre el que volveremos más adelante. Vid. J. Serna Alonso, *Presos y pobres en la España del XIX*, cit., pp. 57-59.

65. Es una polémica que ponía dos intereses en conflicto, por un lado, la proclamación de la libertad como un "bien sagrado". Mientras que en el otro lado se proclamaba la necesidad del "bien público" como causa legítima para intervenir en el tema de la pobreza desde los poderes públicos y, por lo tanto, modificar la visión que heredada de la Edad Media comprendía a la libertad como un valor absoluto. En los polos de esta polémica nos encontramos, en primer lugar, defendiendo una postura más tradicional y casi en una línea de sacralización de la pobreza, Fray Domingo de Soto, *Deliberación en la causa de los pobres (In causa pauperum deliberatio)*, cit., pp. 9-142; y, en segundo lugar, defendiendo unos planteamientos reformistas partidarios de la intervención pública, Fray Juan de Robles *De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna para remedio de los verdaderos pobres.*, cit., pp. 143-316. En relación a esta polémica personalizada en un inicio en estos dos autores, pero que luego se prolongaría hasta el siglo XVIII, puede verse M. Cavillac, "Introducción", cit., LXXIX-CVI; y E. Maza Zorrilla, *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX. Aproximación histórica*, cit., pp. 82-87.

miento de la fábrica moderna; la organización de ésta, el reglamento interno, las normas de disciplina en el trabajo o el aspecto exterior -del que ha conservado las trazas del paisaje urbano industrial, incluso hasta el siglo XX- todavía mantienen algunas características comunes con el sistema penitenciario"[66].

Por otro lado, estas instituciones de encierro no son únicamente instituciones de subordinación real, sino también simbólica. Este "simbolismo" se refleja en las mismas estructuras arquitectónicas de los edificios destinados al encierro y aislamiento. Así, y para nuestro entorno, puede ser interesante recurrir a las Casas de Misericordia diseñadas por el canónigo de Elna, Miguel de Giginta, que a finales del XVI se extendieron por todo el país y que recobraron, de forma secularizada, la tradición del encierro conventual[67]. Las Casas de Misericordia de Giginta, "pionero de los diseños espaciales en función de exigencias disciplinarias", adelantan los planes que en el XVIII tomarán la forma del *panóptico* de Bentham[68]. Diversos elementos comunes como la superación de la división-marcación-binaria propia del encierro por ciertos procedimientos de distribución diferencial[69]; o la vigilancia permanente que en ambos

66. B. Geremek, *La piedad y la horca*, cit., p. 246.

67. Las Casas de Misericordia gozaron de buena aceptación en los círculos ilustrados de la Península, y sólo entre 1578 y 1584 se fundaron hospitales de mendigos en Toledo, Madrid, Granada y Barcelona, aunque fracasaron proyectos en otras provincias como Sevilla o Burgos. Los edificios en los que se materializaron estas instituciones pueden considerarse herederos de los espacios conventuales. De allí su estructura en forma de cruz griega y con una capilla central decorada con escenas del Juicio Final. Sobre el proyecto de Giginta puede verse M. Cavillac, "La reforma de la beneficencia en la España del siglo XVI: La obra de M. Giginta", en *Estudios de Historia Social* 10-11, 1979, pp. 7-59, donde se incluyen unos útiles perfiles biográficos. Finalmente, en otros países también existieron estructuras arquitectónicas de reclusión con una "fuerza simbólica" considerable, caso de los *alberghi dei poveri* que aparecieron en el XVI en ciudades italianas como Bolonia, Milán, Turín o Florencia.

68. Vid. F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., pp. 44-45.

69. Vid. M. Foucault, *Vigilar y castigar*, cit., pp. 201-203, donde se expone la combinación entre las dos técnicas de control. Por un lado, la exclusión, el encierro, el aislamiento; por otro, la distribución diferencial, las separaciones múltiples, la disciplina individualizadora; y como resultado, un método de control y dominación que tiene su expresión arquitectónica en el *panóptico* de Bentham pero que ya cuenta con el antecedente de las Casas de Misericordia de Giginta, en las que la misma estructura en cruz griega era aprovechada para distribuir, separar y ordenar a los hombres, mujeres, niños y niñas. Sobre la importancia de esta separación y distribución por sexo, por edad, o también por tipo de delito o enfermedad y su contribución a la función moralizadora del espacio cerrado, J. Donzelot, "Espacio cerrado, trabajo y moralización", en VV.AA., *Espacios de poder*, trad. J. Varela y F. Alvarez-Uría, La Piqueta-Endymion, Madrid, 1991, pp. 49-50. Un ejemplo de la época donde se valoraba lo positivo de la separación de cara a la "reformación" de los vagabundos lo encontramos en C. Pérez de Herrera, *Amparo de pobres*, cit., p. 56. Finalmente, también puede ser interesante atender a la clasificación-separación que nos ofrece el modelo de casas de trabajo holandés, con los *Rasphui*, donde los hombres trabajaban sobre todo con la madera

casos se ejerce desde un punto central sobre los internos y sobre el propio personal de la institución nos ponen en la pista de esta relación[70]. Quizás, y frente a esto, la diferencia fundamental va a residir en la excesiva carga de religiosidad que Giginta introduce en su proyecto y que encontramos ya mucho más secularizada en Bentham[71].

Dejando a un lado los diseños concretos, este "valor simbólico" que encierran estas instituciones va a contribuir, trascendiendo la relación meramente arquitectónica con los espacios conventuales, a anular la voluntad de los internos y a sustituirla por las directrices que con fines moralizadores y correctores emanan de la autoridad hacia la que se debe una obediencia ciega[72]. Lo que interesa con el encierro, como recuerda Donzelot, y ya sea en la versión laica, es decir, hospitales generales con su administración burguesa, o en la versión religiosa, establecimientos como los de San Vicente de Paúl, es reforzar "la gran ruptura entre, de una parte, la vida mundana con sus bullicios y sus desordenes, y de otra, la vida descansada y ordenada de los que están fuera del mundo, próximos a Dios por la observancia común, en un lugar cerrado y protegido, de los principios de la religión, aunque sea según un modelo autori-

expoliada de Brasil y los *Spinhuis*, donde los niños y las mujeres cosían y tejían; o, mejor todavía, esta obsesión por la clasificación la podemos observar en la institución del Hospital Mayor parisino, así la Pitié se destinaba a las muchachas y niños, la Salpêtrière a mujeres, la Savonnerie a los muchachos en edad escolar, la Bicêtre para hombres y la Casa de Escipión para las mujeres en espera de parir y para los recién nacidos; B. Geremek, *La piedad y la horca*, cit., pp. 236-237 y 241-242.

70. Así, sobre las diversas formas que materializan el *panoptismo*, y en relación a esta vigilancia constante, dice Foucault que se trata de "constituir una prisión-máquina con una celda de visibilidad (...) y un punto central desde donde una mirada permanente pueda controlar a la vez a los presos y al personal: el *panóptico* benthamiano bajo su forma estricta, o el semicírculo o el plano en forma de cruz"; M. Foucault, *Vigilar y castigar*, cit., p. 253.

71. Como dice Serna, el modelo de Giginta supone un *panoptismo panteísta*, en el que el centro de la vigilancia es Dios, a través de las imágenes del Juicio Final que decoran la capilla situada en la intersección de los brazos de la cruz. Vid. J. Serna Alonso, *Presos y pobres en la España del XIX*, cit., p. 59. En definitiva, el sistema de corrección que propone Giginta presentaba "un tinte excesivamente religioso", pero no dejaba de proporcionar los elementos nucleares que nos van a posibilitar realizar la afirmación de que "del minucioso control ejercido sobre los miserables emerge la moderna política de asistencia"; F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., pp. 44-45.

72. Esto delataría la función de mecanismo de control social que tienen estas instituciones, con lo que enlazarían con el hospital medieval, ya que éste se presentaría también como "el recinto en que recluir y aislar a los que se teme", cumpliendo así, "una progresiva función de control de los seres desviados (...) de las actividades productivas que son necesarias para el mantenimiento del orden social existente"; C. López Alonso, *La Pobreza en la España Medieval*, cit., pp. 471-473. Esta continuidad refuerza, a su vez, la existente entre las Casas de Misericordia y los espacios conventuales si tenemos en cuenta la relación que se establece entre los monasterios y los hospitales medievales. Vid. ibídem, pp. 421 y ss.

tario y con una población rechazada y condenada por la sociedad"[73]. Para conseguirlo se cuenta con elementos reguladores que alimentan la ya mentada "micropenalidad constante" y que se orientan hacia una "generalización efectiva del trabajo" o, incluso, con la propia organización de estas instituciones como "microcosmos de la población capitalista"[74]. Con lo que se pretende, en última instancia, reivindicar el nuevo sentido del trabajo al que he aludido más arriba, no tanto como elemento de redención, "como práctica salvífica para el hombre en la tierra", sino como elemento simbólico que permite la "condena moral y religiosa del no-trabajo", es decir, de lo que se trata con la combinación de encierro y trabajo es de establecer una condena religiosa, moral y política de la ociosidad que refuerce la obediencia debida ante la autoridad absoluta, bien sea ésta de Dios o del rey[75]. Sin embargo, esta valorización del trabajo, o mejor, esta condena del no-trabajo, de la ociosidad, no significa que debieran desaparecer los tratamientos fundamentados en la caridad, ya que ésta también venía a cumplir un importante papel simbólico, cumplía una función de "institucionalización de la imagen social de la pobreza" que resultaba muy útil para el mantenimiento del orden social. En el marco de la inseguridad, base de todo sistema de caridad, y sobre la que se tejían unas relaciones de "dependencia material de los demás", la caridad y las relaciones sociales que la conformaban se iban a ordenar de acuerdo a tres reglas. Invasión de la intimidad, asunción de un modelo de comportamiento y rechazo de los comportamientos que pusieran en peligro el cumplimiento de las otras reglas[76].

Junto a la "potencialidad simbólica" de estas instituciones de encierro-exclusión, y al mismo tiempo que se reivindican las cualidades rehabilitadoras del trabajo, podemos ver también un interés mercantilista que sirve de avance del ideal ilustrado posterior[77]. Ya en Vives encuentran reflejo estos plantea-

73. J. Donzelot, "Espacio cerrado, trabajo y moralización", cit., pp. 30-34, donde realiza un análisis sobre la génesis y el significado del *gran encierro* como forma de represión en el Antiguo Régimen.

74. S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna*, cit., pp. 48-49.

75. Cfr. J. Donzelot, "Espacio cerrado, trabajo y moralización", cit., pp. 32-34.

76. Vid. S. Woolf, "Estamento, clase y pobreza humana", en *Historia Social* 8, 1990, p. 96.

77. El trabajo coactivo del mendigo anuncia un "futuro de prosperidad". Esta relación se intensificará conforme se avance en el proceso de secularización del trabajo y se eliminen sus connotaciones religiosas, para lo que nos pueden servir de referencia los *dépots de mendicité* franceses y la evolución de las *workhouses* inglesas. Vid. S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna*, cit., pp. 46-47; y también sobre la secularización en general de todo el espacio cerrado que culmina en el XIX, véase J. Donzelot, "Espacio cerrado, trabajo y moralización", cit., pp. 34-38. Finalmente, esta "mercantilización" del trabajo de los pobres se debe entender en el marco de una reforma global de los valores político-económicos dominantes. Vid. para la comprensión de esta reforma y su reflejo en la literatura de la "España" del XVI, M. Cavillac, *Pícaros y mercaderes en el Guzmán de Alfarache. Reformismo burgués y mentalidad aristocrática en la España del Siglo de Oro*, cit., pp. 333-410.

mientos que luego tendrán su continuidad en la obra de Giginta con sus Casas de Misericordia, en las que se obtiene formación profesional y todos colaboran en la medida de sus posibilidades[78]. Pero quizás esta utilización del pobre y del fruto de su trabajo coactivo sea más "rentable" para la colectividad en la obra de Pérez Herrera, donde se saca partido de aquel y de su trabajo fuera de los Albergues de pobres y de otras instituciones que recogen a los pobres pero no tienen el carácter de instituciones cerradas[79]. Estas conexiones entre las instituciones de encierro-exclusión y las posiciones mercantilistas se irán perfilando desde finales del XVI y durante el XVII, alcanzando su mayor impulso, como luego veremos, a finales del XVIII con los ilustrados y sus proyectos reformadores, llegando así a comprenderse la aceptación del encierro en la necesidad de disponer de un espacio apto para la producción. En definitiva, el encierro de los pobres que se lleva a cabo a partir del XVI y que en un primer momento aparece como manifestación de la "disciplina-bloqueo" que se encarga de "detener el mal, romper las comunicaciones, suspender el tiempo", se va transformando y desarrollando conforme lo exigen las necesidades de una nueva sociedad en auge, la burguesa, marcada por criterios mercantilistas y de producción, y va a servir, así, de base para el desarrollo de la "disciplina-mecanismo: un dispositivo funcional que debe mejorar el ejercicio del poder volviéndolo más ligero, más eficaz, un diseño de las coerciones sutiles para una sociedad futura". Es decir, la técnica propia de ejercicio del poder característica de la sociedad panóptica, que pretende establecer la economía del poder precisa para convertir la "vieja" violencia en producción y prove-

78. Así, Vives plantea que el trabajo coactivo repercuta en la comunidad. "Por pública autoridad asígnese a cada director de taller cierto número de los obreros que no pueden tener por sí fábrica alguna; (...) así a éstos, (...) encomiéndeseles las obras públicas de la ciudad, que son muchas, a saber: imágenes, estatuas, vestidos, cloacas, fosos, edificios y todas aquellas obras que fuese preciso hacer en los hospitales"; J. L. Vives, *Del socorro de los pobres*, cit., pp. 160-161.

79. Pérez de Herrera, en sus discursos de su *Amparo de pobres,* se ocupa del "amparo, distribución y ocupación" de los niños y niñas pobres y de los huérfanos y desamparados. De este modo, éstos acabarán sirviendo en la armada, o en las fábricas de tapices, o como maquinistas o artilleros, con lo que gracias a este proceso de "reformación" se "hallará gente que trabaje en diferentes ministerios, porque al presente, por haber tantos vagabundos, no hallan los labradores quien les ayude a cultivar las tierras, ni otros oficiales de la república a quien enseñen sus oficios (...) ni otras gentes tienen quien les sirva"; C. Pérez de Herrera, *Amparo de pobres*, cit., pp. 103-114 y 208. La actuación propuesta por este autor sobre los hijos de los pobres y los huérfanos no se realiza sólo a través del Albergue, también prevé su acogimiento en otras familias que los hagan "honrados y virtuosos", y en seminarios donde aprendan oficios. Además, también considera necesario la instalación de otras instituciones para colectivos específicos, como las "Casas de trabajo y de labor" para las mujeres vagabundas, pp. 120-121.

cho[80]. Con lo que podemos afirmar con Foucault la existencia de una implicación mutua entre los procesos de acumulación de hombres y de capital, o lo que es lo mismo, entre los procesos disciplinarios y los productivos[81].

Por otro lado, y centrándonos en el caso "español", la política de *renfermement* dio lugar a diversos tipos de instituciones. De este modo, y dejando al margen los xenodoquios, albergues de peregrinos, hospitales, leproserías y otras instituciones características de la Edad Media[82], en Vives ya nos encontramos con la idea de recoger a los pobres necesitados en unas instituciones que aparecen con el nombre genérico de hospitales[83]. Estas soluciones propuestas por Vives ante el crecimiento alarmante de la pobreza inspiran las normativas de la época en un intento por racionalizar la asistencia, como es el caso de la Real Cédula de Carlos I de 1540, publicada en Medina del Campo en 1544 y a través de la cual se establecían, en un intento de trasladar un sistema que se estaba imponiendo en el resto de Europa, medidas de control

80. Sobre las dos imágenes de la disciplina, la disciplina-bloqueo y la disciplina-mecanismo, véase M. Foucault, *Vigilar y castigar*, cit., pp. 212 y ss. El tránsito de la primera a la segunda "marca la aparición de técnicas elementales del poder que corresponden a una economía completamente distinta (...). Las disciplinas sustituyen el viejo principio 'exacción-violencia' que regía la economía del poder por el principio 'suavidad-producción-provecho"; ibídem, p. 222. Además, para comprender el significado de la idea de "disciplina", véanse M. Foucault, *La vida de los hombres infames*, trad., J. Varela y F. Alvarez-Uría, Las Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1990, pp. 153-173, donde se recoge la recepción que de ésta se realiza en la escuela, el ejercito y, sobe todo, el hospital; y, centrada en el ámbito de la subordinación trabajo-capital, J.-P. Gaudemar, "Preliminares para una genealogía de las formas de disciplina en el proceso capitalista", en VV. AA, *Espacios de poder*, cit., pp. 85-121.

81. "De hecho los dos procesos, acumulación de hombres y acumulación del capital, no pueden ser separados; no habría sido posible resolver el problema de la acumulación de los hombres sin el crecimiento de un aparato capaz a la vez de mantenerlos y de utilizarlos; inversamente las técnicas que hacen útil la multiplicidad acumulativa de los hombres aceleran el movimiento de acumulación de capital"; M. Foucault, *Vigilar y castigar*, cit., p. 223. Vid. también, F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., pp. 29 y ss.

82. En relación a la asistencia médico-hospitalaria en la España medieval, en la cual destacaba como figura principal el hospital, se puede acudir a C. López Alonso, *La pobreza en la España Medieval*, cit., pp. 407-474. Esta autora nos va a proporcionar información sobre los asistidos, sobre la financiación y administración de estas instituciones y sobre la evolución de las mismas tanto de cara a ofrecer un tratamiento especializado como con el fin de una racionalización de la oferta.

83. Vives utiliza el término "hospital" de forma muy amplia. Así, "doy el nombre de hospitales a aquellas instituciones donde los enfermos son atendidos y curados, donde se sustenta un cierto número de necesitados, donde se educan los niños y las niñas, donde se crían los hijos de nadie, donde se encierran los locos y donde los ciegos pasan la vida"; J. L. Vives, *Del socorro de los pobres*, cit., p. 154.

sobre la mendicidad[84]. Pero, y sobre todo, van a servir de base para que otros autores desarrollen sus propuestas de tratamiento de la pobreza mediante la combinación de encierro y trabajo.

Este es el caso de Giginta y sus "conventos secularizados", y tras éste, y casi como transición entre el XVI y el XVII, otro intento reformador espoleado, como los anteriores, por la conjunción de racionalizar la asistencia y amortiguar las consecuencia de la depresión económica que "España" atravesaba por aquel entonces está protagonizado por Pérez de Herrera[85]. Si antes prestamos especial atención a Vives por ser un punto de referencia básico, ahora nos detendremos en este autor por presentar, como luego veremos, una postura ecléctica entre las tensiones que se vivieron en el XVI entre conservadores y reformistas. En sus *Discursos del amparo de los legítimos pobres*, el polifacético Cristobal Pérez de Herrera, médico y protomédico de galeras, político, poeta y clarividente humanista, demuestra un buen conocimiento de la realidad social, al que accede, fundamentalmente y como él mismo reconoce, dada su condición de protomédico de galeras[86]. Este conocimiento le permite elaborar un primer análisis de la realidad a través de la denuncia de seis incon-

84. Con anterioridad a esta Real Cédula existían otras normativas con la misma finalidad, como las dictadas por las Cortes de Valladolid en 1518 y 1523, las de las Cortes de Toledo de 1525 o las dictadas por las Cortes de Madrid en 1528 y 1534. Por otro lado, D. Casado, aun reconociendo el reflejo del pensamiento de Vives en esta disposición lo matiza diciendo sobre la misma que "no reflejaba sino de un modo parcial y sesgado el sistema vivista"; D. Casado, "Introducción", en J. L. Vives, *Del socorro de los pobres*, cit., p. 29. Vid. también F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., p. 42, donde se recogen las seis medidas básicas de que constaba esta norma de 1540.

85. Un breve comentario de esa grave situación de fin de siglo que "estimula" el intento reformador de Pérez de Herrera, lo podemos encontrar en M. Cavillac, "Introducción", cit., pp. XXXII-XXXIII y CXVII -CXXII y CXXIX y ss. Incluso, podemos disponer de las cifras de "falsos" pobres que ofrece el propio Pérez de Herrera. Vid. C. Pérez de Herrera, *Amparo de pobres*, cit., p. 110, donde habla de la existencia de 150.000, que en un cálculo de los que se dejan de perder más los que se ganan, se convierten en una diferencia de 300.000 personas más de provecho a la república. No obstante, hay que precisar, como hace Cavillac, que, en primer lugar, para ver la relevancia de la cifra ésta debe ser comparada no con la población total sino con la población activa, de la que excluimos a aristócratas, eclesiásticos, militares,...Y, en segundo lugar, señala Cavillac que Pérez de Herrera en obras posteriores modifica estas cifras al alza. Así, en el *Epílogo y Suma de los Discursos* nos habla de "mas de quinientos mil" y, más tarde, en el *Memorial a los caballeros procuradores de Cortes*, 1617, hablará ya de "un millón de vagabundos"; M. Cavillac, "Introducción", cit., pp. CXXXIX-CXL.

86. Sobre esta trayectoria, vid. ibídem, pp. XI-LXXIII. Incluso Pérez de Herrera reconoce en el *Discurso primero* de su obra el conocimiento adquirido del mundo de los pobres a lo largo de sus doce años de "protomédico de galeras". Cfr. C. Pérez de Herrera, *Amparo de pobres*, cit., pp. 20 y ss.

venientes-peligros que genera la existencia de pobres que vagan libremente por el "reyno"[87], para posteriormente, y ya en el *Discurso segundo*, plantear como solución el albergue de los pobres "verdaderos" y la integración a través de un trabajo de todos aquellos que puedan ser útiles a la república[88].

Para ello sustituye las Casas de Misericordia anteriores por Albergues de pobres[89], que aunque en principio parece que se limitan a una función de abrigo de los pobres "verdaderos", no dejan de ser un espacio más destinado al aislamiento y disciplinación[90]. La estrategia que diseña Pérez de Herrera con estos espacios parte de la consideración de la existencia de una relación de causalidad entre la ociosidad mendicante y el parasitismo rentista, lo que le lleva a ser uno de los primeros en contemplar el problema de la pobreza y la vagancia "en toda su amplitud estructural"[91]. Sin embargo, en realidad, y a la hora de proceder a su tratamiento, no pretende, en la misma línea que los anteriores proyectos, suprimir la mendicidad, sino simplemente gestionarla[92].

87. Vid. en este sentido, el *Discurso primero* de la obra de Pérez de Herrera. Ibídem, pp. 19-47.

88. Sólo va a poder obtener la licencia que le permita pedir limosna aquel que, tras el oportuno examen, aparezca como pobre "verdadero", es decir, "el que fuere manco, tullido, contrecho, ciego, viejo, hombres o mujeres, niños o niñas de siete años abajo, de suerte que casi no fuese persona de servicio ni útil para la república, y otros entrados en edad, que no saben oficios ni tienen otra manera de vivir, pues no les puede quedar mucho de vida, y es de gran caridad no desampararlos"; ibídem, p. 55. Los descendientes de estos pobres, así como los que eran "falsos", es decir, los que pudiendo trabajar pedían limosna, una vez "reformados y curados", "o se irán a trabajar, o se los acomodarán las justicias de V. M. en los oficios que pareciere convenientes, y supieren; o ellos buscarán manera de vivir para no ser castigados por vagabundos", que bien podrá ser "sus oficios que habían dejado por andar ociosos (..) o se pondrán a servir, (...) o se irán a la guerra"; ibídem, pp. 51-52, 57-58 y 183-184.

89. Esta figura aparece descrita por Pérez de Herrera en ibídem, pp. 52 y ss. El mismo autor escribe más adelante sobre el Albergue de la Villa de Madrid, ibídem, pp. 225-237.

90. Si bien es cierto que no concibe Pérez de Herrera estas instituciones como estrictas instituciones cerradas sino más bien como una especie de "tercer grado", también es cierto que a ellas debían acudir en principio "todos los pobres que piden limosna por las puertas y caminos "; ibídem, p. 54. De esta forma, los albergues seguían siendo instituciones de estigmatización y aislamiento de elementos peligrosos para el resto de la sociedad, ya que servían de eje a un sistema de registro y reglamentación de la condición de pobre. Además, en los albergues se iba a proceder a imponer a esa población una regeneración moral fundamentada en los principios de la fe cristiana. Así, escribe este autor: "Que en los albergues donde residieren los encamine como está dicho, y los instruya en la fe católica, y los enseñe la doctrina cristiana, oyendo misa los días de obligación, confesando sus pecados", apoyando, de esta forma, un proceso disciplinario que se muestra indudable en el hecho de que esta regeneración moral concluye, "reconociendo obediencia y sujeción a superior, a quien teman y respeten"; ibídem, p. 65.

91. Vid. M. Cavillac, "Introducción", cit., pp. CXXXI y CXLIII.

Es decir, no se pretende con los Albergues de pobres, o con lo Hospitales o las Casas de Misericordia, realizar una reforma radical de las estructuras socioeconómicas, sino evitar en lo posible los peligros que de la existencia de una pobreza sin regular, reprimiéndola o no, puedan surgir. En este sentido, lo que le preocupa a Pérez de Herrera es poder controlar a los pobres, llevar a cabo un escrutinio de éstos, y como el título de su tratado indica, realizar una discriminación en favor de los "pobres legítimos" y en perjuicio de los "fingidos", quienes deberían someterse a la integración que por medio del trabajo se les impusiese, lo que no deja de contrastar con el propio discurso de Pérez de Herrera que aspiraba a la desaparición de la mendicidad sin tener que utilizar para ello ningún medio de represión[93]. Este control lo realiza partiendo de una concepción administrativizada de la asistencia. Para ello utiliza un instrumento discriminatorio ya citado, el *examen de pobres* , a lo que une la posterior concesión de una licencia que permita al pobre "inútil" (o "legítimo"), es decir, al que "no fuese persona de servicio ni útil para la república", o a aquellos que "no saben oficios ni tienen otra manera de vivir", pedir limosna, para lo que deberán ir provistos de "alguna insignia al cuello, cruz y imagen de Nuestra Señora, con rosario y armas de aquella ciudad o villa (...) y testimonio por escrito y firmado" que, posibilitando un incremento del tono discrecional de estas medidas, deberá ser renovado anualmente[94].

---

92. La gestión de la mendicidad no sólo se refleja en Pérez Herrera en la licencia o en las señales identificadoras, también, por ejemplo, en la regulación del número de *ganapanes*, para evitar que en esta figura se oculten los "ociosos". Cfr. C. Pérez de Herrera, *Amparo de pobres*, cit., pp. 99-100. Finalmente, resulta esclarecedora una carta de un funcionario, Alonso de Barros, en defensa de Pérez de Herrera y recogida en su *Discurso octavo*. Así, refiriéndose a los engaños que practican los pobres "fingidos" dice: "Todos estos descuidos y cuidados desea reparar el doctor Cristobal Pérez de Herrera, y no, como algunos piensan, quitándonos de delante la ocasión compasiva de los pobres mendigantes -que necesarios son sus gemidos para ablandar nuestra dureza-, sino procurando que se haga un hospital o albergue, donde serán recogidos los pobres"; ibídem, cit., p. 255.

93. Esta intención "bondadosa", aunque sea formalmente, de Pérez de Herrera, queda claramente de manifiesto en el comienzo del *Discurso segundo*, donde afirma: "El remedio más apacible y conveniente, sin escándalo, que yo he podido pensar con mi corto ingenio, diré: que se ha de procurar remediar esto con grandísima caridad y celo cristiano, e intención de no hacer mal a nadie"; ibídem, p. 51.

94. Ibídem, pp. 55-56 y 206-207. El mismo sistema de examen, registro y concesión de licencia se aplica a "otros géneros de pobres", es decir, a los que piden "para alguna necesidad" más concreta, o a los que piden para ermitas, o a los peregrinos y romeros, ibídem, pp. 91 y ss. Hay que precisar que el examen en Pérez de Herrera presenta la especificidad de formar parte de una política de "reformación general" y, así, se propone que "en todas las ciudades, villas y lugares destos reinos, que tuvieren vecindad bastante para ello, que, en un día señalado, a un mismo tiempo en todas partes acudan todos los pobres que piden limosna"; ibídem, pp. 53-54 y 182.

Pero la reforma que se diseña en el *Amparo de pobres* no estaría completa si sólo tratásemos el tema de los pobres "legítimos", olvidándonos así de una gran parte cualitativa y cuantitativa de la pobreza, la que corresponde y ocupan aquellos que adjetivan su calidad de mendigos con el calificativo de "ociosos". Establecido a través del correspondiente examen y "escrutinio" quiénes eran los pobres "verdaderos", que previa licencia e informe podían solicitar limosna, los demás, los "fingidos", serán sometidos a un estricto control y a una rigurosa persecución por parte de las autoridades públicas. Así, establece Pérez de Herrera en el *Discurso tercero* que, para evitar que la gente "ande ociosa", "los ministros de las justicias tengan gran cuidado, (...), de inquirir las vidas de los que anduvieren sin ocupaciones y vagabundos"[95]. Lo que se completa más adelante cuando se premia a los alguaciles que "prendieren" a pobres mendicantes sin licencia con "dos reales a costa de los bienes que les hallaren", quedando patente, de este modo, la consideración y estigmatización como delincuentes de los mendigos "no-legítimos" u "ociosos". Represión ésta que, por cierto, se plantea con especial "dedicación" y virulencia por parte del autor para el caso de las "mujeres vagabundas y delincuentes destos reinos", a lo que dirige íntegramente el *Discurso cuarto* .

Pasando ya a hacer la valoración de lo que supusieron todos estos intentos reformadores, en primer lugar, hay que decir que todos estuvieron inmersos en una constante tensión que frenó el desarrollo pragmático de las propuestas. Así, se planteó un enfrentamiento entre, por un lado, las posturas tradicionales que, básicamente, y desde sectores marcadamente católicos, planteaban una ayuda indiscriminada al pobre, que no debía ser sometido a ningún proceso de criminalización que le llevara a su encierro; y, por otro lado, las posturas que con una base en una "ética puritana y humanista" sostenían la necesidad de una revisión de la asistencia ante los "excesos" de la pobreza. Sin embargo, detrás de este enfrentamiento lo que parece que latía era la defensa, para unos, y el rechazo, para otros, del inevitable proceso de secularización de la asistencia que se iba a producir y las consecuencias que éste iba a originar, sobre todo, la perdida por parte de la Iglesia católica de un importante espacio de poder donde, nunca mejor dicho, "gestionar sus propias miserias"[96].

95. Ibídem, p. 98.

96. Incluso, algún autor ha ido más allá y su reflexión le ha llevado a plantear que lo que se enfrentaban, en realidad, eran "dos concepciones irreductibles de la ética social: una que, en nombre del *statu quo*, reflejaba la axiología de la aristocracia señorial; otra en la que despuntaban los valores de una posible burguesía". Vid. M. Cavillac, "Introducción", cit., p. XCVII. Además, no hay que olvidar cómo la instrumentalización de la población pobre iba a servir a los planteamientos católicos como condición necesaria para poder llevar a cabo acciones caritativas con las que salvar en la tierra el alma, lo que, a su vez, servía para justificar la permanencia de un reparto injusto de la riqueza. Vid. P. Carasa Soto, "Beneficencia y control social en la España contemporánea", cit., pp. 179-180.

Esta tensión fuertemente bipolarizada encuentra su manifestación más paradigmática en la ya citada discusión que enfrentó al segoviano y dominico fray Domingo de Soto, teólogo que defendía las tesis más tradicionales, con el abad del monasterio de Salamanca, fray Juan de Robles, o también llamado fray Juan de Medina, que se alineaba con las ideas renovadoras que defendían una política secularizadora y discriminadora en el tratamiento de la pobreza. Tras esta controversia, las ideas de Pérez de Herrera suponen una propuesta que, aunque un tanto inclinada hacia las tesis renovadoras por su tendencia humanista, se presenta como ecléctica, sobre todo, porque a pesar de que en ella hay ideas favorables al proceso secularizador-racionalizador, las instituciones privadas, y en especial la Iglesia católica, tienen una gran participación en la dirección y gestión de la asistencia[97]. Incluso, es de destacar cómo el propio autor de *Amparo de pobres legítimos* en uno de sus discursos, concretamente el *Discurso quinto*, se dedica a rebatir, a la vez que hacer compatibles con sus ideas, las objeciones que a éstas se presentan y que están basadas en los planteamientos presentados por fray Domingo de Soto en la *Deliberación en la causa de los pobres* .

Dejando a un lado estas controversias y tensiones, una segunda línea de valoración vendría determinada por el respaldo y reconocimiento con que contaron estos planteamientos en su época. Como ya sabemos, Vives va a ser el tratadista que impulse inicialmente todo el movimiento de reforma, influyendo sus ideas en el resto de autores, caso de Medina, Giginta o Pérez de Herrera. Y junto a ésta recepción "individual", las propuestas de Vives también se recogieron en los ámbitos académicos, la Sorbona refrendó, por lo menos en parte, la doctrina social de Vives; y oficial, con la ya comentada Real Cédula de 1540 que promulgó Carlos I. Frente a esta plasmación legal del ideal reformista, las ideas tradicionales resurgieron con fuerza, sobre todo con la obra de Soto, que apoyándose en su visión sacra de la pobreza denuncia toda reglamentación que suponga una limitación a la práctica y realización de la caridad cristiana[98]. En refuerzo de sus planteamientos, Soto contó con la situación religiosa que vivía Europa, y en especial "España", un país "cruelmente" aferrado a la pureza de la

97. En cierta medida, Pérez de Herrera continuaría la política de compromiso de Giginta, del que dice Cavillac que "su filosofía de la beneficencia testimonia, (...), un evidente sincretismo que, más allá de toda polémica, la emparenta directamente con la tradición erasmista"; M. Cavillac, "Introducción", cit., pp. CXXVII-CXXVIII. Algunos ejemplos de la implicación que de la Iglesia hace Pérez de Herrera en su obra los podemos encontrar en: C. Pérez de Herrera, *Amparo de pobres*, cit., pp. 55, 70 y ss. y 195.

98. Vid. Fray Domingo de Soto, *Deliberación en la causa de los pobres*, cit., pp. 16-21, donde se analiza la regulación que en esta materia se ha establecido en la primera mitad del XVI, haciendo una enumeración de seis puntos que son los que considera el autor el compendio de estas regulaciones y sobre los que va a girar toda la crítica de su obra.

religión católica donde no era difícil que un proyecto que propusiese la prohibición de la mendicidad adquieriera rango de herejía[99]. Pese a que a los dos meses de ser publicada la *Deliberación en la causa de los pobres*, Fray Juan de Robles publicó su obra, *De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna para remedio de los verdaderos pobres*, defendiendo el espíritu de la Real Cédula de 1540[100], ésta no parece que contara con mucha aceptación, de lo cual es una muestra el hecho de que la misma norma de 1540 fuera cayendo poco a poco en desuso, hasta que fue necesaria una revisión en 1565 que significó "un retorno a la tolerancia condicionada de la mendicidad"[101]. No obstante, la mera existencia de la polémica consiguió mantener vivo el debate sobre el tratamiento de la pobreza. Así, tras la discusión de los proyectos del canónigo de Elna, Miguel de Giginta, en las Cortes de Castilla en el último cuarto de siglo, el eclecticismo de Pérez de Herrera consiguió un cierto reconocimiento no exento de "objeciones"[102]. Pero tampoco este reconocimiento fue tal, porque aunque el autor pretendía contar con el apoyo de la monarquía, cuya autoridad él mismo consideraba necesaria para poner en marcha su propuestas, la muerte de Felipe II condenó sus ideas al fracaso, ya que Felipe III, a quien dedica sus *Discursos*, no compartía las preocupaciones sociales de su padre. Finalmente, hay que señalar que estas reformas inspiradas en un pensamiento de base humanista se recibieron de forma diferente según los distintos países[103]. Y así, mientras en "las ciudades flamencas habían sustituido el tradicional derecho del mendigo a la limosna por el derecho del pobre al trabajo", en Castilla, pese a los intentos legislativos y teóricos referidos, existía una, en principio, mayor resistencia a abandonar la concepción tradicional en el tratamiento de la

99. Se explica de esta forma el empeño mostrado por Pérez de Herrera en justificar sus propuestas ante las objeciones presentadas, sobre todo, en conexión con los planteamientos defendidos por fray Domingo de Soto.

100. Vid. Fray Juan de Robles, *De la orden que en algunos pueblos de España se ha puesto en la limosna para remedio de los verdaderos pobres* , cit., sobre todo, pp. 147-153.

101. E. Maza Zorrilla, *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX. Aproximación histórica*, cit., pp. 84-88; y M. Cavillac, "Introducción", cit., pp. CI-CVI.

102. Una gran parte de estas objeciones tienen relación, o incluso derivan como ya he comentado, de los planteamientos de fray Domingo de Soto. Así, tendrían que ver con la existencia de un examen y registro de "pobres mendicantes", con las señales estigmatizadoras que se les colocan, con la existencia de centros como los albergues que pueden favorecer tumultos, revueltas y problemas de salubridad,.... Objeciones a las que contesta Pérez de Herrera en: C. Pérez de Herrera, *Amparo de pobres*, cit., pp. 135-177.

103. "A principios del siglo XVI tuvieron lugar importantes transformaciones que se manifestaron sucesivamente hasta principios del siglo XIX; (...) la cronología de estos cambios (...) no es idéntica para toda Europa occidental, pues las fuerzas que motivaron tales reformas (...) variaron en la voluntad y la capacidad de persuadir o imponerse"; S. Woolf, *Los pobres en la Europa Moderna*, cit., p. 36.

pobreza, aunque hay que precisar que esta postura no fue seguida de forma unánime en otros ámbitos políticos del actual Estado español[104] .

Sin embargo, pese a todo lo anterior, e independientemente de la aceptación social, del reflejo legislativo que tuvieran estas propuestas o de su influencia en siglos posteriores, ninguna de ellas consiguió romper de forma absoluta con la concepción y el tratamiento tradicional y sacralizado de la pobreza. Las medidas que se plantearon no parece que puedan ser calificadas de radicales en el sentido de atacar el problema en la raíz, es decir, que no pretendían hacer desaparecer la pobreza por completo, sino simplemente amortiguar los efectos más nefastos de ésta de cara a la estabilidad del sistema. Además, medidas concretas tan paradigmáticas de estas reformas como el encierro o la intervención pública, no son medidas que puedan entenderse de forma absoluta. El encierro, en muchos casos y durante los siglos XVI y XVII, no dejó de ser una medida rodeada de una cierta temporalidad[105]. Mientras que la intervención pública no acabó por completo con la visión personal que de la caridad se hereda de la Edad Media, sobreviviendo, de este modo, relaciones asistenciales marcadamente interpersonales, por lo que, en palabras de S. Woolf: "Sería un error interpretar la intensidad de las innovaciones estructurales de los siglos XVI y XVII como un signo de la ruptura de las actitudes sociales ante el pobre o de los mecanismos caritativos. A través de los siglos persiste la difusa convicción de que el acto caritativo obligaba a una relación personal entre el donante y el receptor"[106]. Así, en esencia, lo que ocurrió es que

104. Vid. M. Cavillac, "Introducción", cit., p. LXXXIX-XC. Una clara muestra de esta diferente recepción la tenemos en Vives. Mientras que su obra *De subventione pauperum* originó en "España" una fuerte polémica, en Brujas se impuso a través de un edicto de 1526. En relación a la precisión que realizaba arriba me refería, por ejemplo, al ámbito político aragonés, donde no se siguió la línea castellana y así, además de existir en Aragón con anterioridad a 1547 una figura similar a la del *padre de pobres*, las Cortes de Zaragoza de 1548 se pronunciaron favorablemente a que "los magistrados de las ciudades vigilasen que los pobres que mendigasen lo hiciesen por absoluta necesidad y que, tanto a los mendigos que pudiesen trabajar como a los hijos de los pobres en general, se le ocupase en trabajos productivos"; J. I. Carmona García, "La asistencia social en la España de los Austrias", cit., p. 71.

105. En este sentido, por ejemplo, Pérez Herrera critica un encierro riguroso diciendo que "habría mil inconvenientes, y de mucha importancia; porque, como están acostumbrados a andar pidiendo, viven con gran inquietud y desasosiego, pareciéndoles que los tienen en las cárceles"; C. Pérez de Herrera, *Amparo de pobres*, cit., p. 61. Este autor intenta alejarse de asimilar sus centros a las cárceles, y prevé que en ellos la estancia de los pobres "verdaderos" será solamente para dormir, "comiendo y cenando donde cada uno quisiere, o se lo dieren de limosna en parte lícita: (...); acudiendo a dormir cada noche temprano, al poner del sol, a la dicha casa"; ibídem, p. 56.

106. La cita completa continúa con una serie de ejemplos de estas relaciones interpersonales: "Actuar como garante del pobre en el vecindario, la fundación de instituciones para dotar a las descendientes femeninas de un linaje, el pago de la estancia y manutención de

estas medidas estaban destinadas, "simplemente", a reafirmar el papel que cada persona tiene en la sociedad, a colocar a cada uno en su sitio, a crear sensación de seguridad, posibilitando, de este modo, una situación de estabilidad que se consideraba tanto más necesaria en un momento clave para el proceso de acumulación originaria de capital que perseguía la naciente y "prospera" burguesía, a la vez que se introducían los valores propios de ésta[107]. Se sentaban así los primeros pilares de los mecanismos de control que posibilitarán que más tarde hablemos del "arte de las distribuciones"[108].

La pobreza siguió pues creciendo durante el siglo XVII, bien por la poca vigencia de estas ideas reformistas, o bien por la ineficacia intrínseca de las mismas. En este período, que se presenta como de transición entre los proyectos reformistas del XVI y los del XVIII, se anticipa lo que luego va a ser la "tendencia proyectista" de los ilustrados, y numerosos autores se plantean el problema de la pobreza desde sus causas, a la vez que ofrecen soluciones frente al aumento de la mendicidad. De entre estos autores destaca la figura del zaragozano Pedro José Ordóñez, que con su obra publicada en 1673, *Monumento triunfal de la piedad católica*, aparece como continuador de las ideas renovadoras del siglo anterior. Prohibición de la mendicidad, intervención pública en socorro de los pobres y recogimiento de los pobres en una institución ya propuesta por Giginta, la Casa de Misericordia. Así, si el siglo XVI, como hemos visto, era fecundo en proyectos, disposiciones legales, fueran o no efectivas, y polémicas sobre el tema, el siglo XVII aparecía como un mero eslabón de una cadena que naciendo en la obra de Vives *De Suvbentione Pauperum* va a culminar con el proyectismo ilustrado. Aunque se mantiene el tratamiento discriminatorio de la pobreza, castigando a los pobres "fingidos" y vagabundos, se impone la mentalidad contrarreformista y tradicional, al tiempo que se paraliza por la Iglesia católica el proceso secularizador de la asistencia[109].

---

un determinado individuo en un hospicio o institución, son ejemplos de una quintaesenciada visión personal de la caridad"; S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna*, cit., p. 43. Además, esta red de relaciones *vis a vis* se van a mantener más allá de estos siglos XVI y XVII, como se deja de manifiesto para el período de transición entre el XVIII y el XIX en F. Díez R., "Estructura social y sistema benéfico asistencial en la ciudad preindustrial", cit., pp. 108-109 y 120.

107. Aunque Woolf habla de la existencia de una continua interacción entre la caridad y la sociedad, pueden ser esclarecedoras sus palabras reconociendo, al menos, que la caridad institucional proporcionaba "la prueba simbólica de que existía un exigente deseo de apartar a los asistidos mediante la reclusión y, de modo particular, si ellos parecían no comprender su papel"; S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna*, cit., p. 44.

108. Cfr. M. Foucault, *Vigilar y castigar*, cit., pp. 145-153.

109. Vid. J. I. Carmona García, "La asistencia social en la España de los Austrias", cit., p. 73.

### *1.2- El proyecto ilustrado. Reorganización asistencial y triunfo del utilitarismo*

El proyectismo ilustrado se va a desarrollar en el siglo XVIII, un período que no supone ninguna excepción en cuanto al crecimiento de la pauperización a la que se veía sometida la población española. En esta época, con las precauciones lógicas a la hora de atender a cualquier cuantitivización, y más si es lejana en el tiempo, Ward cuenta en la España de 1750, y sobre un total de siete millones, "dos millones de individuos desocupados", de los que millón y medio corresponderían a las mujeres "que viven poseídas de la ociosidad"[110]. Presentándose toda esta población como una masa manifiestamente improductiva, además de decididos candidatos a ser pobres de solemnidad, entre los que encontraríamos a "cincuenta mil pobres acreedores a vivir de la caridad de la Nación", es decir, "pobres verdaderos", cuyo número, siempre de acuerdo a los cálculos de Ward, sería tres veces inferior al de los vagabundos y holgazanes[111]. Ante esta realidad, la reacción de los gobiernos reformistas inspirados en los ideales iluministas de la época se presentaba lógica. Había que "reconducir" toda la peligrosidad social e improductividad que se larvaba en esa situación de pobreza generalizada y que suponía una grave rémora para el desarrollo de la nación, algo que se puede leer en la presentación que de la *Obra Pía* realiza Ward cuando dice de ésta: "Una idea, que además del remedio de los pobres mira á la instrucción de la industria (base sólida de la opulencia, y grandeza de la Monarquía); y aunque esta última es nuestro objetivo principal, no nos pareció impropio dar el nombre de Obra Pía á esta ope-

110. Cfr. B. Ward, *Obra Pía. Medio de remediar la miseria de la gente pobre de España*, en íd. *Proyecto económico. Obra Pía*, Tercera reimpresión, Impresor Joachín Ibarra, Madrid, 1782, entre otras, pp. III, XXXVIII y XLII. Por otro lado, sólo unos pocos años después, en su *Proyecto económico* dice Ward que la población en España, "conforme al Catastro", sería de unos ocho millones de los que "habrá sin duda un millón de hombres, y dos de mugeres que no trabajan". Cfr. B. Ward, *Proyecto económico, en que se proponen varias providencias, dirigidas á promover los intereses de España, con los medios y fondos necesarios para su planificación*, en íd. *Proyecto económico. Obra Pía*, cit., pp. XIV y XVI. No obstante, y en este baile de cifras, al final de la anterior *Obra Pía* ya podemos encontrar las referencias a la existencia de dos millones de "mugeres" que viven desocupadas, pp. LXXIV y LXXV, y "mas de doscientos mil vagabundos, que viven de limosna", p. LXXIX.

111. Cfr. B. Ward, *Obra Pía...*, cit., por ejemplo, pp. XVIII y XXVI. Vid. también, R. Mª Pérez Estévez, *El problema de los vagos en la España del siglo XVIII*, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1976, pp. 85-161, donde además de recoger los datos ofrecidos por los teóricos sociales del XVIII y los que ha podido recopilar la autora de un exhaustiva investigación documental, también se realiza un estudio con datos relativos a la distribución geográfica de los vagos, su entorno social, familiar y laboral. También puede ser interesante M. Carbonell Esteller, "Las mujeres pobres en el setecientos", en *Historia Social* 8, 1990, pp. 123-134, donde encontramos un análisis, desde una perspectiva dinámica, del proceso de empobrecimiento que afectó a las mujeres de la Barcelona de esa época.

racion, que se dirige, no solo al alivio de tantos infelices, sino á agotar la fuente de que dimana tanto vicio, y tanta infelicidad"[112]. Y mejor aún en el posterior *Proyecto económico*, en el que abandona el tono más idealista que caracterizó las propuestas de *Obra Pía*, donde se apostaba por el auxilio y la integración social del pobre, como se puede ver, por ejemplo, en las "Demostraciones prácticas. De la posibilidad de aliviar á los pobres, y de introducir la industria en España"[113]; y lo sustituye por el tono más utilitarista caraterístico del *Proyecto económico*, como se puede apreciar perfectamente y, sobre todo, en el capítulo XIX, "Modo de desterrar la medicidad, aliviando á los verdaderos pobres, y procurando que los holgazanes y vagabundos sean útiles al Estado", que comienza diciendo: "Siendo los hombres el fondo mas precioso de las Monarquias, no disfrutarlos es la omision mas perjudicial y mas culpable que puede padecer el Estado"[114].

En esta época, se va así a reivindicar el potencial que supone la existencia de una población abundante, pero a la vez, y sobre todo, compuesta de "elementos útiles y laboriosos, que sean activos y que trabajen", de lo que es fácilmente deducible que la propuesta de política social que se va a defender esté "encaminada a introducir a todos sus elementos en el sistema productivo"[115]. Se insiste en la tradicional clasificación de los pobres en "útiles" e "inútiles" o "vagos", colocándose debajo de ésta última, como acabamos de ver hace Ward, a la mayoría de los necesitados de la época, lo que es una muestra de la visión negativa que de la pobreza, en cuanto relacionada con la ociosidad, tenían los ilustrados[116]. En este sentido, a partir de 1745 existen ciertos intentos legislativos de delimitación del concepto de vago, aunque esto no evita que el Estado ilustrado realice un uso amplio e indeterminado del mismo, favoreciendo, así, que la representación mental de la frontera entre pobreza y delincuencia se torne en peligrosa e interesadamente permeable y permita al Estado ilustrado disfrutar de un amplio margen de maniobra a la hora de controlar y reprimir aquellos comportamientos que se consideren desviados del eje de normalidad.

Para llevar a cabo toda esta "reconducción" hacia la laboriosidad se sustituyen de forma definitiva las tradicionales medidas aflictivas y estigmatizadoras

112. B. Ward, *Obra Pía*..., cit., pp. I y II.

113. Ibídem, pp. LXXI y ss.

114. Cfr. íd. *Proyecto económico*,...., cit., pp. 196-206.

115. P. Trinidad Fernández, "Asistencia y previsión social en el siglo XVIII", en VV. AA., *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, cit., pp. 89-90

116. Cfr. por ejemplo, B. Ward, *Obra Pía*..., cit., pp. II y III, donde habla el autor de tres tipos de pobres a los que se aplicarán destinos diferentes, los ancianos y enfermos, los vagos y los que son pobres por no tener en qué trabajar. Sin embargo, esta visión negativa de los vagos y holgazanes se ve más claramente en su obra posterior, íd. *Proyecto económico*,...., cit., sobre todo, pp. 196-206.

que actuaban exclusivamente en el cuerpo del condenado por otras medidas marcadas en su horizonte por un interés productivista. Así, de acuerdo con el optimismo racionalista propio del pensamiento iluminista, se busca contribuir al orden y la prosperidad de la vida colectiva. Se intentan eliminar las situaciones de improductividad, y para ello se diseña un plan estructurado en torno a los ejes de la educación y la represión del "ocioso válido". Como dice Ritter: "Los representantes de la Ilustración, (...). En consonancia con su fe general en el progreso, (...), creían que el problema de la pobreza tenía que solucionarse -desde una perspectiva objetiva- mediante la eliminación de las causas de la pobreza, a través de la extensión del trabajo y de la producción, y -desde una perspectiva subjetiva- a través de una mejora en la educación, especialmente de los jóvenes"[117]. De esta forma, durante el siglo XVIII fueron numerosas las órdenes y cédulas reales para recoger pobres y vagabundos, y 'fijarlos' o en el ejército, las minas, las obras públicas, los arsenales, o en las casas de misericordia, los hospicios de nueva creación y los hospitales, en caso de impedimento físico o enfermedad[118]. Esta política contó con las posibilidades que le ofrecían las levas, un instrumento que no tenía una periodicidad fija y que se utilizó al dictado de las necesidades del momento[119]. Las levas destinaban a sus recogidos bien al servicio de armas, a la Marina o al trabajo forzado en arsenales y otras obras públicas, con lo que transformaban su peligrosidad en seguridad; o bien a una institución de encierro cuyos rasgos teóricos básicos proceden de un discurso que aunque definido en el siglo XVI, será en el siglo XVIII cuando culmine su desarrollo y se ponga en práctica de forma generalizada[120].

117. Cfr. G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, trad. J. Abellán, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, p. 59. En este mismo sentido: "La vía privilegiada para lograrlo (el objetivo de felicidad-utilidad) ha de ser la educación (...). Pero una educación en saberes útiles, que construyan individuos que también lo sean. El fomento de la población útil pasa, obviamente, por el rechazo y represión del ocioso válido: de lo que se trata es de aumentar, no física, sino políticamente, la población total"; C. López Alonso, "La acción pública no estatal", en VV. AA., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, p. 47.

118. Un útil cuadro que recoge toda la legislación referente a los vagos que se dictó en el siglo XVIII lo podemos encontrar en R. Mª Pérez Estévez, *El problema de los vagos en la España del siglo XVIII*, cit., pp. 193-195. En relación a los antecedentes de la legislación de vagos del XVIII, su frecuencia, su motivación y los factores que llevaron a su ineficacia, vid. ibídem, pp. 165 y ss.

119. Las levas, pese a que eran el instrumento más generalizado de recogida de vagos no era el único. En ocasiones eran los propios familiares los que entregaban al vago a la justicia esperando su corrección, pero esto no era tan habitual como la leva. Sobre las levas de vagos, su organización, forma de ejecución, o sobre cómo se llevaba a cabo la conducción del vago aprehendido, vid. ibídem, pp. 199-228.

120. Para un conocimiento de los destinos a los que eran conducidos los vagos, ibídem, pp. 231-273.

Poner en marcha esta transformación del sistema asistencial exige que se mantenga e intensifique la tradicional clasificación entre verdaderos y falsos pobres, o lo que es lo mismo, entre buenos y malos pobres. Estas categorías se definen administrativamente a través de una serie de normas, como es el caso de una Real Orden de 1745 o una posterior Ordenanza de 1775, donde se daban unas nociones de lo que había que entender por vago o "falso pobre"[121]. Aquellos que eran calificados de tal forma eran "recogidos" y "fijados" a través de las ya citadas levas, mientras que los verdaderos pobres podían o bien seguir ejercitando la mendicidad, caso de disponer de una licencia concedida por la autoridad, la Justicia Real o el párroco; o bien "podían ser retenidos voluntariamente o no, en las casas de misericordia, o en los hospicios, con lo que se pretendía controlar determinadas conductas desordenadas y someter a la gente ociosa e improductiva a un aprendizaje disciplinario"[122]. Existía, pues, una preocupación en el XVIII desde el poder por sino solucionar, sí tratar el problema de la pobreza en cuanto "vivero" de peligrosidad y de improductividad. Esta preocupación, recibió una base teórica en la obra de autores como, entre otros, José del Campillo, ministro con Felipe V, el ya citado Bernardo Ward, Campomanes o Pedro Joaquín de Murcia, todos los cuales, desde una cierta diversidad, coincidían en señalar lo negativo que para la sociedad, la moral y la economía suponía la existencia de esta creciente población que no trabajaba, así como en proponer las instituciones cerradas como espacios privilegiados donde llevar a cabo sus propuestas[123].

---

121. La Real Orden de 1745 proporcionaba una casuística definición de lo que había que entender por "vago", recogiendo en esta calificación, por ejemplo y entre otros: "Los que no tienen otro exercicio que el de gayteros, bolicheros, y saltimbancos"; o también, "los que andan de unos pueblos a otros con mesas de turrón, melcochas, cañas dulces y otras golosinas". Este casi farragoso intento de delimitación del "vago" se resume en la noción más breve, pero a la vez también más ambigua, que ofrece una Ordenanza de 1775: "Por vagos se entienden los que viven ociosos sin destinarse a la labranza, o los oficios, careciendo de rentas de que viven, o que anden mal entretenidos en juegos, tabernas o paseos sin otra aplicación". La real orden de 1745 se encuentra recogida de forma íntegra en C. Herrero Herrero, "La población marginada en tiempos de Carlos III", en VV. AA., *Seguridad pública en el reinado de Carlos III*, Ministerio del Interior, Madrid, 1989, pp. 87-88. Breves pero útiles estudios de la Real Orden de 1745 y de la Ordenanza de vagos de 1775 los podemos encontrar, respectivamente, en R. Mª Pérez Estévez, *El problema de los vagos en la España del siglo XVIII*, cit., pp. 61-62 y 175-177.

122. E. González Duro, *Historia de la locura en España*, tomo II, Temas de Hoy, Madrid, 1995, p. 131. Cfr. en este mismo sentido, C. López Alonso, "La acción pública no estatal", cit., p. 48, donde se recogen diversas disposiciones de la *Novísima Recopilación* que se refieren a este tema.

123. Una primera aproximación a los "proyectos reformistas" que proponen los escritores del XVIII la podemos encontrar en J. Posada, *Estudios sobre la beneficencia pública*, cit., pp. 190-198; R. Mª. Pérez Estévez, *El problema de los vagos en la España del siglo XVIII*, cit., pp. 303-336; y E. Maza Zorrilla, *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX. Aproximación histórica*, cit., pp. 102-114.

Fruto de todos estos planteamientos, a partir del último tercio del XVII y sobre todo durante la segunda mitad del XVIII, se extiende por el país una tupida red de instituciones con la que se pretende dotar "al territorio urbano de una trama asistencial formal y estable"[124], al mismo tiempo que se pone de manifiesto el alcance y extensión que alcanzó la represión de la pobreza, ya sea por un móvil político o económico[125]. Un momento clave en este desarrollo de las instituciones de reclusión es el motín de Esquilache que tiene lugar en 1766, durante el reinado de Carlos III, y que "evidenció la urgente necesidad de construir más hospicios, pues los pobres constituían un peligro para la sociedad, un importante riesgo para la monarquía absoluta"[126]. De esta forma, aunque el encierro de pobres ya se venía practicando anteriormente, es en este "monarca ilustrado" en quien reside "el mérito de una recogida sistemática de ociosos y vagabundos"[127]. Con Carlos III se intensifican así las Ordenanzas que permiten recoger y "fijar" a los pobres y vagabundos[128]. Este monarca se sirve de una serie de instrumentos legislativos que convierten su reinado en un tiempo privilegiado para la expansión de esta nueva política de pobres fundamentada en

124. F. Díez R., "Estructura social y sistema benéfico-asistencial en la ciudad preindustrial", cit., p. 108. En C. Arenal, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, en íd. *Obras completas*, tomo segundo, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1894, pp. 27-28, encontramos los principales establecimientos de beneficencia, hospicios, casas de misericordia, hospitales,..., fundados en España en esta época, haciendo referencia al lugar donde se encontraban, el año de su fundación y el nombre de su fundador. Vid también las referencias que a esta época se hacen en el cuadro recogido en J. Posada, *Estudios sobre la beneficencia pública*, cit., pp. 243-245.

125. Sobre la extensión de estas instituciones y el papel de los hospicios más como elementos de represión que de asistencia, véase P. Trinidad Fernández, "Asistencia y previsión social en el siglo XVIII", cit., pp. 92-96. Por otro lado, y aunque sea a modo de fuente secundaria, en este mismo texto al que nos acabamos de referir, p. 92, se alude a los datos recopilados por José de Cangas Argüelles en su *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, que nos hablan de la existencia a fecha de 1797 y en la España de entonces, de 101 hospicios que recogían a 11.786 personas.

126. E. González Duro, *Historia de la locura*, tomo II, cit., p. 133.

127. Y con esta finalidad se dictan varias normas. Así, "un bando de mayo del mismo año (1766) ordena recoger y procurar un destino a los vagos de Madrid"; o en la misma línea de lucha contra la pobreza y la mendicidad, una Real Cédula de 6 de octubre de 1768 organiza Madrid en ocho cuarteles con la finalidad de facilitar un control minucioso de la población. Vid. F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., p. 51.

128. En el reinado de Carlos III diferenciamos tres etapas de producción legislativa. Mientras en la primera existe un cierto continuismo con respecto al reinado anterior de Fernando VI, preocupado casi exclusivamente en obtener gente para el ejercito, y la tercera etapa es una especie de regresión hacia la primera, la segunda, respetando el espíritu reformista, supone una exaltación del utilitarismo racionalista manifestado en la preocupación por la integración útil del vago en la sociedad. Vid. R. Mª Pérez Estévez, *El problema de los vagos en la España del siglo XVIII*, cit., pp. 173-177.

su persecución y "caza"[129]. Se produce una inflación de cédulas, pragmáticas y disposiciones reales con las que no se pretendía otra cosa que convertir a la sociedad en un gran hospicio o casa de corrección donde "hacer realidad los sueños de los ilustrados"[130]. Llegándose a un punto con estas medidas de "caza" del pobre que, aunque suene tétrico, permite que se realice una comparación, como hace Alvarez-Uría, de la recogida de pobres en estas instituciones de encierro o en las levas forzosas con la caza de "animales feroces y dañinos"[131].

Centrándonos en las instituciones cerradas, a través de ellas y del dominio de tiempo y de los cuerpos que éstas permiten, se convierten en dóciles unos cuerpos agitados. Sujetos que en libertad suponen un peligro para el orden establecido, "gracias" a la capacidad correctora y educadora de las instituciones de reclusión y de sus estrictos y reglamentados sistemas de gobierno, se convierten en "sujetos útiles"[132]. En este sentido, el trabajo, a la vez que dota a la institución de un papel no exclusivamente de encierro sino también de "remodelación" de comportamientos desviados, adquiere un nuevo relieve en el interior de estas instituciones, convirtiéndose en "la piedra de toque de todo el sistema", y cumpliendo una triple función, económica, religioso-moral y política[133]. Sin embargo, esta triple función va a quebrar sobre todo en sus

129. Entre estos instrumentos legislativos destaca la Real Ordenanza de 7 de mayo de 1775 que establece la levas anuales, pero tampoco se pueden olvidar otras normas como un Auto del Consejo de Castilla de 1778 que, a la vez que prohíbe la mendicidad, exige la recogida inmediata de los "vagos". Sobre estas medidas legislativas, véase, por ejemplo, F. J. Guillamón, "La Reforma policial bajo Carlos III", en VV. AA., *Seguridad pública en el reinado de Carlos III*, cit., pp. 62-64. En relación a la Ordenanza de 7 de mayo de 1775, R. Mª Pérez Estévez, *El problema de los vagos en la España del siglo XVIII*, cit., pp. 175-176, donde se localiza a esta norma en la segunda de las etapas en las que se divide la producción legislativa de Carlos III.

130. Vid. F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., p. 52.

131. "La caza de pájaros y animales coexistía con la de vagos y mendigos, y no es de extrañar que al loco se le asocie entonces con los animales feroces y dañinos". Además, e insistiendo en este tono tétrico, si las "producciones curiosas de la naturaleza" eran estudiadas en el Gabinete de Historia Natural, en los hospicios, hospitales y en los depósitos de cadáveres los médicos se convertían en "los taxidermistas de los pobres" y se apropiaban de sus cuerpos, lo que servirá para apoyar afirmaciones de la índole de "la anatomía moderna se hará posible a partir de la observación de los cadáveres de los miserables"; ibídem, p. 53. En el mismo sentido, "los hospitales, el nacimiento de la clínica, hacen posible el gran despegue de las ciencias médicas alimentadas por los cadáveres de los pobres"; ibídem, p. 62.

132. "El encerrado es sometido a una dura disciplina desde el momento que entra y se le coloca el uniforme, para hacer de él un ciudadano útil y laborioso que ha interiorizado nuevos hábitos y valores"; P. Trinidad Fernández, "Asistencia y previsión social en el siglo XVIII", cit., p. 94.

133. De acuerdo a esta triple función, el trabajo "es factor de aumento de la producción (...). Es fruto y vía de adecuación moral del trabajador. Es, finalmente, instrumento eficaz contra el desorden y los alborotos públicos"; C. López Alonso, "La acción pública no estatal", pp. 52-53.

fines económicos y de aprendizaje de oficios, quedando reducida a un plano disciplinador y político en el que sí que tendría una cierta virtualidad. Este va a ser el caso, por ejemplo, de la Casa de Misericordia de Valencia, fundada en 1673 y un modelo seguido en otras ciudades. Aunque en ella se disciplina en la laboriosidad, el trabajo de los internos se mantiene en la estricta marginalidad, "no hay un objetivo de productividad o de calidad en la producción. El aprendizaje de un oficio a una escala primaria y la ocupación temporal de los internos son las dos funciones que se persiguen"[134]. Pero además, la enclaustración, por sí misma, y al margen del trabajo, tiene unos efectos latentes que, por lo menos, hay que mencionar. Por un lado, esta institución tiene sobre "los campesinos y los asalariados", sobre las clases no propietarias, efectos intimidatorios, contribuyendo la amenaza de la reclusión a romper la cohesión y la capacidad de resistencia de esta parte de la población. Y, por otro lado, el mantenimiento de estas instituciones precisa de una financiación, para lo cual se implica a la población en fiestas caritativas, lo que en definitiva no supone sino "un honesto empleo del tiempo", con todos los efectos disciplinadores que ello puede conllevar. Con lo que se puede afirmar que con este modo de financiación se trata de "canalizar y dirigir 'positivamente' la solidaridad popular"[135].

Poco a poco, estas instituciones, como parte de todo un programa de "profilaxis social", se van extendiendo y acogiendo a un número mayor de internos, llegando en 1797 las casas y hospicios a la cifra ya comentada de ciento una, y a once mil setecientos ochenta y seis hombres y mujeres el número de personas que albergaban, lo cual parecía ser el triunfo de la reforma pretendida por los ilustrados. Sin embargo, casi al mismo tiempo la crisis de final del XVIII hace que afloren sus contradicciones y, así, debido a la rigidez de sus estructuras se ven superadas en su capacidad para acometer una tarea eficaz frente al paro y la mendicidad creciente. Por un lado, no disponían de las rentas suficientes y, por otro, la crisis económica incrementaba su demanda, planteando la necesidad de proceder a una transformación del sistema asistencial de acuerdo las necesidades del momento[136]. Las casas de misericordia y los hospicios ya no se ven en un tono tan optimista como al principio y se denuncian sus problemas en relación a su financiación, hacinamiento de enfermos, fracaso de sus instituciones educativas, disminución o desaparición de talleres o fábricas, caos organizativo,.... En este sentido, las

134. J. Serna Alonso, *Presos y pobres en la España del XIX*, cit., pp. 76-77.

135. F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., pp. 59-60.

136. Un análisis en este sentido, y tomando como referente la Casa de Misericordia de Valencia de finales del XVIII, lo tenemos en: J. Serna Alonso, *Presos y pobres en la España del XIX*, cit., pp. 79-84.

Sociedades Económicas de Amigos del País que comenzaron a proliferar en el último cuarto de siglo asumieron un destacado papel de denuncia que se manifestó, por ejemplo, en sus informes y en la convocatoria de concursos para hallar propuestas de reforma de un sistema asistencial que se mostraba, desde su ineficacia y su coste, sumamente perjudicial para la moral y la economía[137]. Por otro lado, desde el plano intelectual también se dispararon las críticas y las propuestas de reforma, y así, una muestra significativa de las críticas a la situación de estas instituciones desde el pensamiento ilustrado lo tenemos en el *Discurso acerca de la situación y división interior de los hospicios con respecto a su salubridad* que Gaspar Melchor de Jovellanos leyó en la Sociedad de Sevilla en 1778 y del que extraemos lo siguiente: "El ambiente de estas grandes casas se infesta casi diariamente con los efluvios y vapores fétidos que exhalan de su transpiración de muchos cuerpos en ellas, por lo cual casi siempre se respira mal en un recinto con aire grueso, corrompido y malsano. Este aire produce varias enfermedades agudas"[138]. Las propuestas reformadoras giran en torno a la *obligatoriedad del trabajo*, lo que se puede conseguir bien a través del trabajo forzado en las obras públicas, proporcionando así una alternativa al encierro asilar y permitiendo a la monarquía disponer de mano de obra barata para la ejecución de proyectos; o bien, y en línea con el pensamiento ilustrado que, por lo menos en teoría, se esforzó en alejar estas instituciones de las cárceles, recuperando los hospicios y casas de misericordia a través del encierro productivo, es decir, mejorando las condiciones de vida en las mismas, evitando el hacinamiento, a la vez que, y sobre todo, se pretendía sacar de la marginalidad al trabajo que en ellas se realizaba, por lo que no se rechazaba que los propios internos contribuyeran con su trabajo al mantenimiento de las instituciones. Y es que, volviendo a Jovellanos, tampoco éste desprecia la posibilidad que ofrecen los espacios cerrados, eso sí, frente a los grandes hospicios generales aboga por centros especializados que posibiliten un tratamiento diferenciado de las poblaciones de acuerdo a sus características[139]. Otra cosa iban a ser, desde luego, los resultados obtenidos, ya que todos estos intentos por reconducir el tratamiento de la pobreza a fina-

137. En referencia al Informe que en 1778 elabora la Comisión de Industria de la Sociedad Económica de Amigos del País de Madrid, dice C. López Alonso: "Se afirmará que han sido inútiles al no haber creado empleos nuevos, no haber servido para la educación de los recogidos en ellos, haber sido costosos para el Estado y perjudiciales para las fábricas y manufacturas"; C. López Alonso, "La acción pública no estatal", cit., pp. 54-55.

138. Vid. G. M. de Jovellanos, *Discurso acerca de la situación y división interior de los hospicios con respecto a la salubridad*, en C. Nocedal (dir.), *Obras Completas de Don Gaspar Melchor de Jovellanos*, vol. II, B.A.E.- Ediciones Atlas, Madrid, 1952, p. 431.

139. Ibídem, pp. 431-435, donde se informa de una serie de propuestas concretas para mejorar las condiciones de salubridad, economía e industria y costumbres en estos centros.

les del XVIII ni mejoraron las condiciones de vida de los pobres, ni el producto económico de su "trabajo" resultó el previsto[140].

En definitiva, y al margen de estos resultados, lo que estaba ocurriendo en el último cuarto del XVIII, o lo que es lo mismo, en el último cuarto de siglo del Antiguo Régimen, era el triunfo de una nueva concepción de la pobreza. Aunque en realidad estos planteamientos no son auténticamente novedosos, sino que abundan en los que ya existían en el siglo XVI que presentaban a la pobreza como un problema de seguridad y de orden que, en consecuencia, requería de una política represora y correctora, es ahora cuando el concepto de pobreza se racionaliza y se desliga definitivamante de un mundo sacralizado. Esta ya no va a ser para los ilustrados un designio divino y un valor seguro hacia la salvación, sino que se muestra como una "actitud culpable y perniciosa para los intereses económicos del incremento de la riqueza y de la contribución fiscal"[141]. La pobreza es presentada como una actitud negativa, a la que se llega voluntariamente y que implica tanto una falta de colaboración con el proyecto paternalista del Estado ilustrado, como una huida del trabajo y de los demás instrumentos de fijación de la población impuestos por el ideal ilustrado. Frente a la actitud del pobre, individualmente culpable y que pone en peligro "la utilidad social, laboral, fiscal, moral, etc., que el Estado protector tiene derecho a exigir a todos sus súbditos", el trabajo aparece como causa y solución en el problema del tratamiento de la pobreza y la mendicidad[142]. Así, y con independencia de los escasos resultados obtenidos en la práctica, la política social desarrollada en Europa a partir de 1750 tiene como fin último el resultar útil en la regulación del mercado de trabajo. Y esto ya sea tanto a través de la reorganización de las instituciones para pobres, con su eje central en la valorización del trabajo, como a través de una especie de "pre-keynesianismo" que ocupa a los parados sanos en obras públicas, imponiéndose, de esta forma, y frente a los "bullicios de fiesta" de los vagabundos, "un orden moral, una actividad laboral y un sistema disciplinario"[143].

140. A modo de ejemplo, resulta significativo el balance que sobre el desarrollo de estas instituciones en Francia se realiza en C. Lis y H. Soly, *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, cit., pp. 224-225.

141. Lo que va a tener como consecuencia que la pobreza "ha de ser objeto de una clasificación más rigurosa y agresiva y de un tratamiento represor y reconductor de hábitos desviados"; P. Carasa Soto, "Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la revolución burguesa española", cit., p. 375.

142. Vid. íd. "Beneficencia y control social en la España contemporánea", cit., pp. 181-182; e íd. "Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la revolución burguesa española", cit., p. 375.

143. "A la danza medieval de las brujas, que finalizó con las hogueras, siguió la danza festiva de los vagabundos que culminó con su recogida general en hospitales, hospicios, manufacturas y otras instituciones, honra y gloria de las sociedades contemporáneas"; F.

Además, a estas medidas hay que unir otras como el endurecimiento de la legislación existente para la represión de los "vagos y malentretenidos", sobre todo con la citada Real Ordenanza de Vagos de 1775; y una serie de "novedades institucionales" como la creación de las Diputaciones de Barrio y las Juntas Generales de Caridad en el último cuarto de siglo. Estas instituciones se crean como un mecanismo alternativo a las medidas tradicionales de asistencia, e incluso se aprovechan las mismas normativas en las que se sigue prohibiendo la mendicidad para sacarlas a la luz[144]. Su existencia, primero exclusivamente en Madrid, y luego extendiéndose a otras provincias, viene determinada, en primer lugar, por la necesidad de soluciones nuevas, alternativas al sistema asistencial tradicional, lo que se busca con la racionalización de la asistencia atendiendo a un tratamiento especializado de los asistidos y al fomento de la asistencia domiciliaria. Y, en segundo lugar, su existencia también tiene que ver con la nueva distribución administrativa de la población, sobre todo con la figura de los *barrios*, lo que hace que, a su vez, determinen una nueva configuración del mapa asistencial urbano. Ambas instituciones son, así, reflejo de un intervencionismo estatal que pretende solucionar los problemas sociales y económicos puestos de manifiesto con la crisis del Antiguo Régimen y forman parte de todo un sistema que se sustenta sobre la base de lo que se conoce como *policía de pobres* [145]. Esta, cuyo contenido es más amplio que el cuerpo administrativo al que nos referimos actualmente con el nombre de policía, va a impulsar un modelo de intervención social caracterizada, sobre todo, por una práctica discriminada de la asistencia y un control de la población trabajadora; pero también por una preservación, aunque sea relativa, del honor social de los asistidos[146]. Su tratamiento discriminado no

Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., p. 38. Sobre esta utilidad de las políticas sociales ilustradas en relación a la regulación del mercado de trabajo, véase C. Lis y H. Soly, *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)*, cit., pp. 212-231.

144. El Auto de 13 de marzo de 1778 prohíbe la mendicidad y, al mismo tiempo, prevé unos nuevos mecanismos de actuación en el campo de la pobreza, las Diputaciones de Barrio, creadas a través del Auto de 30 de marzo de ese año, primero para Madrid y que luego se irán extendiendo a otras ciudades. Junto a éstas, las Juntas Generales de Caridad aparecen como elementos de centralización y coordinación de la doble tarea de represión y asistencia desempeñada por las Diputaciones. Vid. para una primera aproximación, A. Rumeu, *Historia de la Previsión Social en España*, El Albir, Barcelona, 1981, pp. 509-514; F. Díez R. "Estructura social y sistema benéfico-asistencial en la ciudad preindustrial", cit., pp. 111-112 y 116-118; P. Trinidad Fernández, "Asistencia y previsión social en el siglo XVIII", cit., pp. 103-105; F. J. Guillamón Alvarez. "La Reforma policial bajo Carlos III", cit., pp. 62-64; y C. López Alonso, "La acción pública no estatal", cit., pp. 60-62.

145. Vid. sobre el significado en Europa de este término, M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 53-67.

146. Cfr. F. Díez R. "Estructura social y sistema benéfico-asistencial en la ciudad preindustrial", cit., p. 116, donde se hace referencia a esta relatividad de la preservación del honor de los asistidos en relación a la que tenía lugar en la institución hospitalaria.

sólo le va a permitir aumentar la capacidad de la asistencia social como mecanismo de control sino que, por lo menos en teoría, también pretende servir para la mejora de la calidad de la asistencia, aunque sea con el fin último de mantener un determinado orden social. Como recoge en este sentido, y para la policía sanitaria, Alvarez-Uría: "El objeto de la policía no es únicamente la consolidación y ampliación de los poderes del Estado; no pretende sólo la seguridad del orden reinante, sino que aspira también a asegurar el bienestar público del que forma parte importantísima la salud"; lo cual, teniendo en cuenta la visión *organicista* de la sociedad por entonces dominante, se hace extensible para el bienestar y la salud de todo el cuerpo social[147].

Un último tema a tratar en lo que concierne a este siglo XVIII y que tiene relación con la política de policía que acabamos de citar, es la transformación que tiene lugar en el papel que juegan en la acción social los agentes particulares. La centralización y racionalización de la acción social que se lleva a cabo desde el despotismo ilustrado da lugar a que, sobre todo en la segunda mitad del XVIII, se produzca una "sistemática agresión" sobre aquellos agentes particulares que pudieran ser un obstáculo para la mayor eficacia de la acción social. Lógicamente, esta "sistemática agresión" a los particulares tiene también su "otro lado" en que el Estado asume un papel marcadamente intervencionista. Esta actitud intervencionista se recoge con el ya citado término de *policía*, (policía de pobres, policía médica, policía de los artesanos), que para el caso de la policía de pobres pretende "eliminar el fenómeno de la mendicidad incontrolada, de la vagancia, del vagabundaje y hacer de todos los súbditos hombres y mujeres útiles a la república, debidamente ocupados y sólidamente encuadrados y controlados en sus comunidades naturales"[148].

147. Vid. F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., p. 66. En este punto sería conveniente determinar quiénes son lo beneficiarios directos de conceptos tan ambiguos como "bienestar público"; o en qué parámetros de seguridad se mueve esta "ciencia de la policía". Aunque prestando más atención a la policía de la salud o policía médica, un acercamiento a esta "ciencia de la policía" lo podemos encontrar en ibídem, pp. 64-77. En la misma línea de entender la *policía* como un conjunto de medidas orientadas a la consecución de la felicidad de la comunidad, Ritter recoge una definición que originariamente encontramos en J. H. G. von Justi, *Grundsätze der Policey-Wissenschaft*, 2º ed., Göttingen, 1759, p. 4; G. A. Ritter, *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., p. 58. Vid. también, sobre el desarrollo del término *policía* durante los siglos XVIII y XIX, F. Driver, *Power and pauperism. The workhouse system 1834-1884*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993, pp. 6 y ss. Finalmente, para una propuesta concreta en esta línea, véase B. Ward, *Proyecto económico,...*, cit., pp. 183-196.

148. F. Díez R. "Estructura social y sistema benéfico-asistencial en la ciudad preindustrial", cit., p. 112. En este mismo sentido iría la utilización de la *workhouse* desde lo público como una técnica de "policía mercantilista". Vid. M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 63-65.

Conviene precisar, sin embargo, que esta asunción de protagonismo por parte estatal no es absoluta, sino que en un principio la Iglesia secular y sus instituciones diocesanas y parroquiales se presentan como excepción a esta requisa por parte del Estado ilustrado. Además, la legislación ilustrada no propone directamente al Estado para dirigir los recursos sociales, sino que se refiere más a unos "agentes intermedios locales", tanto públicos como privados, es decir, y para este caso, la élite administrativa, la diócesis y la parroquia, adelantándose, de este modo y en cierta medida, el proceso de municipalización de la beneficencia que tendrá lugar, de forma más intensa, con los planteamientos liberales. Estos dos hechos que relativizan el intervencionismo estatal en los planteamientos ilustrados no son gratuitos, sino que se deben a diversas razones. En relación a la excepción que supone la Iglesia en ese ataque hacia lo privado, la utilización por los ilustrados de los instrumentos organizativos eclesiásticos obedecía a dos motivos. En primer lugar, de esta forma se obligaba a la Iglesia a colaborar con el Estado, implicándola en la reforma asistencial que se estaba llevando a cabo; además, y en segundo lugar, la propia precariedad de los instrumentos organizativos del propio Estado ilustrado no permitía otra opción. Por lo que se refiere al otro factor de relativización de la intervención estatal en el plano asistencial, se trataba de aprovechar la existencia de una "buena relación" entre las élites del Estado ilustrado y de la Iglesia. Por un lado, una élite administrativa y, por otro, una élite de obispos ilustrados, cuya "entente" se basaba tanto en el intento de eliminar "las viejas resistencias y los mecanismos de autodefensa de la sociedad estamental", como de disponer de los recursos sociales como mecanismo de control de un fenómeno "inútil y peligroso", el pauperismo[149].

Con todo esto se pone de manifiesto que la intervención estatal se realiza con una finalidad más acumulativa que redistributiva, es decir, lo que se pretende no es tanto el equilibrio en el reparto de las rentas, como la defensa de los intereses de los grupos dominantes. Si bien es cierto que el Estado asume una cierta responsabilidad en el plano asistencial y da, en este siglo XVIII, un paso importante para la aparición de la beneficencia como un servicio público, esto debe ser entendido más como una "realidad administrativa" que como una "realidad social", lo que se traduce en que se mantiene el carácter subsidiario e instrumental de la intervención estatal en la asistencia, algo que veremos se reproduce en épocas posteriores, incluso con la implantación de los derechos sociales propios del Estado social[150]. En el siglo XVIII la

149. Vid. P. Carasa Soto, "Beneficencia y control social en la España contemporánea", cit., pp. 194-195, 199 y 214.

150. En algunos casos, la recepción legislativa del intervencionismo estatal estuvo tan limitada que incluso se puede dudar de la "realidad administrativa". Vid. el comentario que al Código territorial prusiano de 1794 aparece en G. A. Ritter, *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 60-62.

intervención estatal no aparece de forma absoluta, sigue manteniendo el carácter subsidiario e instrumental que la convierte en un mecanismo de defensa de los intereses de clase, es así incompleta e imperfecta, pero supone, sin duda, un punto de referencia a tener en cuenta en el desarrollo del proceso secularizador de la asistencia que tendrá lugar en el siglo siguiente.

Finalmente, y como valoración de lo que supone esta reforma asistencial, durante el siglo XVIII los reformadores ilustrados van a establecer, a través de sus proyectos racionalizadores del concepto y del tratamiento de la pobreza, una "política social" como "mecanismo de control social directo y confesado sobre la pobreza". Este sistema de tratamiento de la pobreza se sostendría en dos postulados. La represión y encierro de la población pobre y ociosa, y por lo tanto peligrosa, o, por lo menos molesta; y el intento marcadamente utilitarista de recuperar y aprovechar toda esa potencial mano de obra para el mercado de trabajo. Los ilustrados van a contemplar de forma simultánea la pobreza y la acción sobre ésta en una doble dimensión. Por la primera, la económica, con el concepto de pobreza, su clasificación y la acción sobre la misma, pretenden incidir en el mercado de trabajo y en la capacidad fiscal del Estado; mientras que con la contemplación de la dimensión social de los mismos elementos se pretende "controlar los riesgos y amenazas que comportaba el pauperismo"[151]. Lo que nos permite afirmar que, en cierta medida, y para acabar lo que supone todo este siglo XVIII que marca el final del Antiguo Régimen, todas estas soluciones propuestas, y aun la misma crisis, nos dejan intuir los caminos que va a seguir la beneficencia burguesa desarrollada durante el XIX.

## 2.- LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DEL CAPITALISMO INDUSTRIAL

### *2.1.- Proletarización y generalización de la pobreza: la propuesta liberal*

Al comienzo del siglo XIX, aunque en realidad como continuación de un proceso comenzado años antes e intensificado en la segunda mitad del XVIII, la pobreza se ha ido extendiendo de forma alarmante[152]. A la crisis económica

151. Vid. P. Carasa Soto, "Beneficencia y control social en la España contemporánea", cit., pp. 213-219, donde se plantea la existencia de este control directo sobre la pobreza y la doble dimensión con que los ilustrados contemplan a la misma. Además, y junto a los dos postulados que arriba se señalan, para este autor un tercer eje de la política social ilustrada consistiría en una política de prevención "mediante el cuidado de los expósitos, plantel de vagos y mendigos futuros".

152. Vid. C. Lis y H. Soly, *Pobreza y capitalismo en la Europa industrial (1350-1850)*, cit., pp. 153 y ss. Vid. también, P. Kriedte, H. Medick, J. Schlumbohm, *Industrialización antes de la industrialización*, trad., J. Vicuña Gutiérrez y M. Ortuño, Crítica, Barcelona, 1986,

que se arrastraba del siglo anterior hay que unir otros elementos como la quiebra de las industrias de manufacturas y el colapso del tráfico mercantil, la crisis de la protoindustrialización, las transformaciones en los sistemas agrarios, la explosión demográfica con el consiguiente aumento de la población y el hacinamiento que se produjo en las ciudades industriales. Todos éstos fueron factores que hay que tener en cuenta a la hora de analizar el fenómeno de la *pobreza moderna* en el siglo XIX, a los que hay que unir, para el caso español, las consecuencias de la guerra napoleónica que venían a agravar la situación de generalización de la pobreza. Y entre todos ellos, el rápido crecimiento que tuvo lugar entre la población de los países afectados por los procesos de industrialización, fue uno de los factores destacados. Entre sus causas, junto al declive de las epidemias, hay que citar el efecto positivo que en este sentido tuvo el desarrollo industrial, estableciéndose entre ambos, desarrollo industrial y crecimiento demográfico, una especie de proceso de retroalimentación. Como consecuencia directa del aumento demográfico, las ciudades, los núcleos industriales, fueron creciendo y concentrando en ellos en condiciones de inhumanos hacinamientos a la población a costa del medio rural, lo que, a la vez y lógicamente, favorecía de forma recíproca el despegue industrial, al disponer de una población "dispuesta" a proletarizarse y convertirse en mera fuerza de trabajo o, lo que es lo mismo, en mera mercancía[153].

Se imponía, de este modo, y con el ropaje científico de la economía política, la racionalidad burguesa, fruto de todo un proceso de maduración que concluye con el desarrollo del burgués como una especie caracterizada por

pp. 228-237, donde se insiste en la generalización de la pobreza a partir de la primera mitad del XIX y como resultado de la confluencia de tres elementos: la crisis de la protoindustria, el cambio en las estructuras agrarias y el crecimiento demográfico. Por otra parte, para entender esta realidad resulta útil la visión general que sobre la economía en Europa para el período anterior se ofrece en J. De Vries, *La economía de Europa en un período en crisis 1600-1750*, trad. F. Wulff y C. Pérez, Cátedra, Madrid, 1990.

153. En cuanto a la relación existente entre el incremento de la población de las ciudades y el desarrollo industrial como factores que contribuyen a la generalización de la miseria, y aunque será un tema en el que insistiremos más adelante, puede verse F. Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, trad. L. Mames, en K. Marx y F. Engels, *La Sagrada Familia. La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Crítica, Barcelona, 1978, pp. 274-330. En relación a esta obra, a su importancia, y a cómo trata el tema del proletariado, G. Himmelfarb, *The Idea of Poverty. England in the Early Industrial Age*, A. A. Knopf, New York, 1984, pp. 270-287. Por otro lado, y sin discutir este crecimiento urbano, sobre todo a partir de 1850, hay que precisar que no se puede subestimar la existencia de una población urbana europea anterior al XIX; y que el análisis de la urbanización europea comprende tres dimensiones, territorial, funcional y económica. Vid. J. De Vries, *La urbanización de Europa 1500-1800*, cit., sobre todo, pp. 97-106, y también, para apreciar la complejidad de la dinámica del crecimiento urbano en la Edad Moderna y la importancia del fenómeno migratorio, pp. 227-322.

una serie de facultades morales e intelectuales[154]. De acuerdo a la lógica impuesta por ésta, el obrero para poder vivir, para poder existir, se ve obligado a vender a la clase capitalista su fuerza de trabajo en acción, "la manifestación misma de su vida". El obrero "trabaja para vivir (...). Puede dejar al capitalista a quien se ha alquilado", pero "no puede desprenderse de toda la clase de los compradores, es decir, de la clase de los capitalistas (...). No pertenece a tal o cual capitalista, sino a la clase capitalista en su conjunto, y es incumbencia suya encontrar un patrono (...), un comprador"[155]. Todo esto hace que la racionalidad burguesa sólo conozca al obrero "en cuanto animal de trabajo, como una bestia reducida a las más estrictas necesidades vitales", lo que, a su vez, trae como consecuencia directa un dramático proceso de mercantilización y deshumanización de la clase trabajadora y de sus familias[156].

Por otro lado, este análisis no quedaría completo si junto a estos elementos socio-económicos que contribuían de forma indudable al incremento de las desigualdades sociales, no tuviéramos en cuenta que el instrumento que,

154. El burgués constituye en esa época el hombre económico por excelencia, y se muestra como el fiel depositario del *espíritu del capitalismo*. Para comprender la génesis de este portador del *espíritu del capitalismo*, véase W. Sombart, *El burgués. Contribución a la historia espiritual del hombre económico moderno*, trad. Mª. P. Lorenzo, Alianza Editorial, Madrid, pp. 31-194, donde se describe cómo ha sucedido este proceso, y pp. 195 y ss. donde se atiende a las fuentes de dicho espíritu, es decir, al por qué y a las causas de su concreta evolución. En relación al *espíritu del capitalismo*, una fuente obligada es M. Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, trad. L. Legaz Lacambra, Península, Barcelona, 1991, sobre todo, pp. 41-80.

155. Cfr. K. Marx, *Trabajo asalariado y capital*, DeBarris, Barcelona, 1997, pp. 34-37. En relación a todo este proceso de venta de la fuerza de trabajo y a su valor, véase, además de los artículos recogidos en la obra que acabamos de citar, el informe que Marx presentó ante el Consejo General de la Asociación Internacional de los Trabajadores, publicado en íd. *Salario, precio y ganancia*, DeBarris, Barcelona, 1997.

156. Vid. K. Marx, *Manuscritos: economía y filosofía*, trad. F. Rubio Llorente, Alianza Editorial, Madrid, 1968, p. 61 y 123 y ss. sobre la deshumanización que sufre la vida del trabajador y de su familia. "El obrero, obligado a venderse a trozos, es una mercancía como otra cualquiera, sujeta, por tanto, a todos los cambios y modalidades de la concurrencia, a todas las fluctuaciones del mercado"; K. Marx y F. Engels, *Manifiesto comunista*, trad. W. Roces, Júcar, Madrid, 1981, p. 108. También, en este mismo sentido, se puede ver, por ejemplo, F. Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, cit., donde junto a la denuncia de la mercantilización que realiza el burgués del obrero, pp. 335, 463-464, 523-524, se describen episodios de auténtica miseria como los recogidos en pp. 278-330. Finalmente, también nos puede ser útil el análisis que Proudhon realiza de los efectos que en esta deshumanización, en este "apocamiento del espíritu", tiene la división del trabajo como forma característica de organización del trabajo en una sociedad regida por los principios de la economía política. Vid. P. J. Proudhon, *Sistema de las contradicciones económicas o Filosofía de la miseria vol. I*, trad. F. Pi y Margall, Júcar, Madrid, 1975, pp. 129 y ss.

en principio, debía de servir para amortiguar las tensiones y conflictos sociales, el sistema asistencial, veía agravada su secular ineficacia frente a esas situaciones de pobreza y mendicidad con la herencia, para el caso español, de otras circunstancias nada favorables como la ya citada guerra napoleónica y las medidas desamortizadoras decretadas por Carlos IV[157]. Todo esto delataba la insuficiencia de los intentos reformadores llevados a cabo por los ilustrados en el campo del tratamiento de la pobreza y la mendicidad, y al mismo tiempo reclamaba una nueva forma de afrontar este problema de acuerdo al talante propio de la clase social en auge, la burguesía.

En este punto, y antes de abordar la configuración del sistema benéfico-asistencial decimonónico, conviene atender a la concepción que de la pobreza se tiene en esta centuria. Como ya he adelantado, los ilustrados, los hombres de las luces, se proyectaron hacia el siglo XIX y "fueron verdaderos precursores con relación a la concepción liberal de la pobreza"[158]. Ante todo, y como luego veremos, se tiene una imagen de la pobreza casi exclusivamente negativa. Pero además, y continuando con el proceso de desacralización y racionalización de la pobreza que desarrolla el pensamiento ilustrado y, a la vez, desarrollando el principio de responsabilidad de acuerdo al cual, si lo enunciamos positivamente, "nadie puede descargar sobre otro el peso de su existencia, de los glopes de suerte o de las desgracias que pueda sufrir"[159], los liberales se refieren a la pobreza como un fenómeno estrictamente económico e individual y en estrecha relación con el trabajo, con lo que a partir del XIX la pobreza es "el estado de cualquiera que, para subsistir, se ve obligado a trabajar", a diferencia de la indigencia, que "es el estado de aquel que siendo desposeído de la propiedad (...) está al mismo tiempo incapacitado para el trabajo, o es incapaz, incluso trabajando, de procurarse los medios que necesita"[160]. La pobreza ya no se identifica únicamente con unos personajes marginales que, en ocasiones, llegaban a rozar lo esperpéntico. Sino que, superan-

157. Una visión muy general, pero que nos puede ser útil, en relación a cómo estos acontecimientos afectaron al devenir del sistema benéfico-asistencial de la época, la podemos encontrar en E. González Duro, *Historia de la locura*, tomo II, cit., pp. 196 y ss.

158. Cfr. P. Carasa Soto, "Beneficencia y control social en la España contemporánea", cit., pp. 181-182.

159. Vid. F. Ewald, *L'Etat providence*, B. Grasset Fraquelle, Paris, 1986, pp. 64 y ss.

160. Esta definición de la pobreza la establece Bentham en 1796 en los textos inéditos "Essays on the Poor Laws", y es recogida posteriormente por su discípulo Edwin Chadwick en 1837 en su defensa de la *Poor Law Amendment Act*. Vid. M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 174-177; y S. Woolf, *Los pobres en la Europa moderna*, cit., pp. 20-21. En este punto también puede ser interesante recoger la opinión de Geremek, quien reconoce: "Hasta mediados del siglo XIX ha perdurado el uso lingüístico de definir a los obreros con el nombre de 'pobres'", y "en el siglo XIX se da una estrecha relación entre el problema de la miseria y del pauperismo y la 'cuestión obrera'".

do las tradicionales figuras del pobre solemne, del expósito, del vago o del mendigo, el concepto de pobre alcanza a amplias capas de la población, a aquellas a las que conocemos como capas populares. Así, en virtud de que todos estos personajes compartirían unas mismas comunidades y relaciones de parentesco y de vecindad, estaríamos alejándonos de las tradicionales clasificaciones de la pobreza en "digna" e "indigna", así como de la consiguiente criminalización que estas tipologías conllevan, y dando, de esta forma, un importante paso en la asimilación de las clases trabajadoras y las pobres[161].

En estas capas populares incluiríamos a una gran parte del campesinado, pequeños propietarios y jornaleros, un abundante artesanado en proceso de proletarización, ocupaciones marginales como aguadoras y quincalleros, así como un gran número de personas que conformarían un ya casi tradicional ejército de transeúntes, inmigrados desarraigados y desocupados, buscatrabajos, mendigos y faranduleros. Aunque quizás, lo más llamativo de estos "nuevos pobres" sería que entre ellos contaríamos tanto con dependientes y empleados de las administraciones locales como, sobre todo, con los obreros surgidos del reciente proceso de industrialización[162]. Con todo ello, y si nos propusiéramos diseñar un prototipo de esta forma "específicamente moderna de pobreza", tendríamos un trabajador sin cualificación, emigrado del campo a la ciudad, padre de una prole numerosa y carente de empleo fijo[163]. Todos estos grupos de población comprenderían lo que algún autor conoce como *pauperizables*, es decir, la parte de la población que está amenazada por la pobreza en cualquier mala coyuntura general o personal. Los pauperizables guardan una indudable relación con los conceptos actuales de *vulnerabilidad* y *riesgo*, y así son manifestación del fenómeno de vulnerabilidad de masas que desde finales del XVII y durante el XVIII se viene produciendo.

Sin embargo, concluye: "A lo largo de los siglos XIX y XX la tendencia general ha sido la de una mejora gradual de las condiciones de vida de la población obrera y el fin de la identificación obrero-indigente"; B. Geremek, *La piedad y la horca*, cit., pp. 251-252.

161. Una visión amplia de la clase trabajadora la podemos encontrar en E. P. Thompson, *La formación de la clase obrera en Inglaterra*, trad. E. Grau, Crítica, Barcelona, 1989, pp. 45 y ss. Este autor, desde presupuestos marxistas, supera la tradicional visión de Marx tendente a separar una pobreza digna de otra indigna y a la clase trabajadora de la pobre. Vid. K. Marx, *El Capital. Crítica de la economía política vol I*, cit., por ejemplo, p. 545, donde se refiere al "proletariado andrajoso". Vid. también, P. Monreal, *Antropología y pobreza urbana*, Los libros de la catarata, Madrid, 1996, pp. 43-52, donde se nos ofrece un comentario a las versiones marxistas de riqueza y pobreza.

162. Una enumeración más completa la podemos encontrar en P. Carasa Soto, "Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la revolución burguesa española", cit., p. 375.

163. Cfr. F. J. Contreras, *Defensa del Estado Social*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1996, p. 18.

Supondrían un extenso anillo de la población española total durante el siglo XIX que oscilaría entre los dos tercios en las épocas más depresivas y un tercio en las de mayor bonanza, lo que delata la existencia de un importante y constante flujo de la población desde la clase trabajadora hacia las categorías de pobreza[164].

Retomando las causas que nos llevan a hablar de esta situación de miseria generalizada, y como estamos poniendo de manifiesto, ésta tiene que ver con el período de crisis y transformaciones que se estaba atravesando a finales del XVIII y principios del XIX. Es más, y como afirma Polanyi, "para que el siglo XIX entrase en escena fue preciso que se entendiese bien el significado de la pobreza"[165]. En esta época de la Revolución industrial y de la imposición de los modos de producción capitalistas, para comprender la verdadera magnitud de esta nueva pobreza es necesario abordar la relación entre ésta y el liberalismo, el cual se obstina en una interpretación meramente economicista de los hechos y opta por el progreso económico a costa de lo que sea. El bienestar de la colectividad cede ante la "inevitabilidad" de unos cambios que parece que no pueden ser ralentizados de forma alguna. Se impone, de este modo, la economía de mercado con su supuesta capacidad autorreguladora y con ello la transformación de la sociedad en una sociedad mercantilizada. Todo se traduce en mercancías, transformándose la propia sustancia humana de la sociedad en mera mercancía, lo que a su vez va a suponer un desgarro de las relaciones humanas y una amenaza para el habitat natural del hombre[166].

En el origen de todo este proceso de transformaciones colocamos así a la Revolución industrial, con ella el triunfo del modelo de producción capita-

164. Vid. P. Carasa Soto, "Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la revolución burguesa española", cit., pp. 371-372. Sin nombrar explícitamente el término pauperizables también parece que se está refiriendo a ellos S. Woolf cuando dice: "Existía un flujo constante de las clases trabajadoras hacia las categorías de la pobreza, y una omnipresente conciencia de la condición de pobreza en la que podían caer las familias económicamente dependientes"; S. Woolf, *Los pobres en la Europa Moderna*, cit., p. 77. Sobre el fenómeno de vulnerabilidad de masas citado, véase R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*. cit., pp. 160-170.

165. Vid. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 187-214. Vid. también, M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 156 y ss.

166. Para comprender estas transformaciones puede ser útil acudir al análisis que sobre la relación existente entre la acumulación de capital y la suerte de la clase obrera se realiza en K. Marx, *El Capital. Crítica de la economía política vol I*, cit., pp. 517 y ss. Vid. también, K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 69-82, donde a través del análisis de los *enclosures*, de lo que supusieron y de las medidas que los Tudor y los primeros Estuardo adoptaron para modular sus consecuencias, se realiza una analogía con lo que supuso para la sociedad inglesa el nacimiento de la economía de mercado.

lista e inmediatamente, como consecuencia directa de éste, la proletarización generalizada de las clases laboriosas[167]. En clara sintonía con el proceso de deshumanización de la clase trabajadora al que me acabo de referir, y como recoge Engels en su análisis de la clase obrera en la Inglaterra del principio del XIX, "el obrero comprueba constantemente que las clases medias le tratan como un objeto inanimado, como una propiedad y no como un ser humano"[168]. Esta proletarización de las clases laboriosas está así fundamentada en un sistema esencialmente desigual que renuncia a principios tradicionales de solidaridad y en el que la riqueza de unos pocos se apoya en la gestión de las miserias de la mayoría. Definitivamente, se puede afirmar que la pobreza se transforma, se aleja de elementos caricaturescos y se asimila a las clases laboriosas, con lo que a la hora de interpretar el problema de la pobreza en este período que se inicia a finales del XVIII hay que recurrir, junto a otros elementos teóricos como la secularización, la racionalización y el individualismo, al elemento político, que nos remite a la relación existente entre el liberalismo y la pobreza[169]. El liberalismo, que va a ser el armazón político sobre el que va a sustentar todo este sistema, mantiene, en el negativo de su racionalidad que diría Ewald, una relación de necesidad con los procesos de pauperización derivados de la industrialización, convirtiéndose el pauperismo en la nueva cuestión social del XIX. En este sentido, entre la "miseria obrera" y el liberalismo se ha establecido históricamente más una relación de asociación-necesidad que de causalidad, llegándose así a que "el pauperismo es una forma de pobreza ligada a la industrialización y que ha surgido en el momento en el que dominaban los principios del liberalismo", lo que lleva, inexorablemente, a afirmar que "el liberalismo define una política que produce necesariamente

167. Sobre la secuencia de maquinismo - revolución industrial - modelo de producción capitalista - proletarización, cfr. F. Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, cit., pp. 257-277; K. Marx y F. Engels, *Manifiesto comunista*, cit., pp. 107 y ss.; y K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 69-70 y 78-82. Una reflexión sobre el papel de la máquina como instrumento de creación de riqueza pero también, y sobre todo en lo que afecta a la población trabajadora, de miseria y esclavitud, lo encontramos en P. J. Proudhon, *Sistema de las contradicciones económicas o Filosofía de la miseria vol. I*, cit., pp. 157 y ss. Por otro lado, esta proletarización se traduce en unas "lastimosas" condiciones físicas y morales para las clases obreras, como nos presenta el análisis que de forma previa a sus veinte propuestas higienistas realiza Monlau. Vid. P. F. Monlau, *Higiene industrial. ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el Gobierno a favor de las clases trabajadoras?*, en P. F. Monlau y J. Salarich, *Condiciones de vida y trabajo obrero en España a mediados del siglo XIX*, Anthropos, Barcelona, 1984, pp. 64-69. Finalmente, y como aproximación al impacto social que provocó la revolución industrial, véase P. de Laubier, *La politique sociale dans les sociétés industrielles. 1800 à nos jours. Acteurs-Idéologies-Réalisations*, Economica, Paris, 1984, pp. 56-58.

168. F. Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, cit., p. 463.

169. Cfr. T. Picontó Novales, *La protección de la Infancia (Aspectos sociales y jurídicos)*, Egido editorial, Zaragoza, 1996, pp. 46 y ss.

la miseria de la mayoría"[170]. Aunque no se trata de renegar de ese presente, ni de ignorar, como dice Concepción Arenal, que "desde que hay sociedades (...) ha habido problema social", lo cierto es que el liberalismo aparece ligado a un pauperismo que, en palabras de la misma autora, sería "la miseria permanente y generalizada en un país culto, de modo que haya una gran masa de miserables, y otra que disfruta riquezas y goza de todos los refinamientos del lujo"[171]. Lo cual, por otro lado, nos aporta una interesante y útil clave para la interpretación de los comentarios que algunos analistas de la época realizaban, como es el caso de Alexis de Tocqueville, quien en la memoria que presentó a la Real Sociedad Académica de Cherburgo en 1835 recogía: "Cuando uno recorre las diversas comarcas de Europa, siente el impacto de un espectáculo extraordinario y en apariencia inexplicable. Los países que parecen más miserables, son aquellos que, en realidad, tienen menos indigentes y entre los pueblos de los que admiráis la opulencia, una parte de la población se ve obligada, para poder vivir, a recurrir a lo que le dan los otros"[172].

Siguiendo con esta relación liberalismo-pauperismo, conforme nos adentramos en el siglo XIX lo que podía ser "una simple inclinación en favor de los métodos no burocráticos" se convierte en un asunto casi de fe. Se cree que el liberalismo y sus propuestas, sobre todo, la del mercado autorregulador, actuarán como auténticas panaceas, posibilitando "la salvación del hombre aquí abajo"[173]. Se trata del triunfo de lo que se conoce como *economía políti-*

170. Cfr. F. Ewald, *L'Etat providence*, cit., pp. 49-50. Sobre el pauperismo como la nueva cuestión social del XIX, véase ibídem, pp. 90-93; y R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 218-231.

171. Vid. C. Arenal, *El Pauperismo vol. I*, en íd. *Obras completas*, tomo decimoquinto, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1897, pp. 5-26; e íd. *La cuestión social vol. I. Cartas a un obrero*, cit., pp. 28-33, donde se puede acceder a definiciones de pobreza-miseria-pauperismo. Véanse también, aunque no exactamente en el mismo sentido, las conceptualizaciones que aparecen en J. Arias Miranda, *Reseña histórica de la Beneficencia Española*, Imprenta del Colegio de Sordomudos y Ciegos, Madrid, 1862, pp. 76-77.

172. Cfr. A. de Tocqueville, "Mémoire sur le pauperisme", en *Revue internationale d'action communautaire* 16/56, otoño 1986, p. 28. En relación a esta memoria, véase G. Himmelfarb, *The Idea of Poverty*, cit., pp. 147-152. Por otro lado, en nuestro ámbito, y aunque comienza la memoria "Remedios del pauperismo" partiendo de que éste es "el pecado original de la sociedad humana", también presenta una serie de leyes de su desarrollo y crecimiento que irían en la línea de lo planteado por Tocqueville. Esta memoria, con la que Monlau resultó premiado en el concurso convocado en 1845 por la Sociedad Económica de Amigos del País de Madrid, aparece recogida en *Estudios de Historia Social* 10-11, 1979, pp. 374-385. En este mismo concurso de 1845 también fue premiada la "Memoria sobre el pauperismo" que redactó A. I. Cervera y que se recoge en *Estudios de Historia Social* 10-11, 1979 pp. 386-402.

173. Vid. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., p. 223. Concluye Polanyi, con una cierta actualidad: "La fe liberal recibió su fervor evangélico como respuesta a las necesidades de una economía de mercado en pleno desarrollo".

*ca* y que en concreto, en lo que se refiere al tratamiento de la pobreza, consiste en plantear y, a mi entender peor aún, en un alarde de ingenuidad o de cinismo creerse, que la respuesta a este problema se encuentra en la prosperidad de la nación. Para el liberalismo la acción caritativa no destruye la pobreza sino que la alimenta, por lo que se defiende la idea de sustituir todo sistema asistencial-caritativo como generador de la subsistencia en el ocio, por un sistema donde se sacraliza el valor trabajo como el único instrumento posible para facilitar la subsistencia personal[174]. Estas propuestas liberales clásicas sobre las que se va a establecer un nuevo orden se conforman con una cierta entidad a principios del siglo XIX. Así, se establecen como dogmas de esta nueva "doctrina de fe" la existencia de un mercado de trabajo que permita la movilidad de los trabajadores, el patrón-oro, y la supresión de las trabas comerciales con la imposición del librecambismo[175].

Aunque estas medidas se refieren a un plano económico, a un liberalismo económico, su efectos a la hora de diseñar ese "nuevo orden" que viene a sustituir al que se imponía sobre la sociedad del Antiguo Régimen transcienden lo meramente económico. Un claro exponente de esto lo podemos ver con el análisis de lo que supone el elemento mercado. En esta transformación propuesta desde el liberalismo un elemento clave es la existencia de un mercado de trabajo donde "se depositen" los trabajadores sin protección alguna[176]. Sin embargo, y como una muestra de la complejidad de la economía política, la

174. Analizando la obra de Alvaro Florez Estrada que en 1811, con su *Examen imparcial en Obras*, introdujo en España los principios de la economía política, Alvarez-Uría comenta: "La caridad es la subsistencia en el ocio; el trabajo, por el contrario, es productividad, riqueza, prosperidad. La forma de suprimir a los pobres es convertirlos en trabajadores. El fruto del trabajo de cada cual constituye su riqueza y con ella cada uno vela por su propia subsistencia"; F. Alvarez-Uría, "Los visitadores del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del siglo XIX", en VV. AA., *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, cit., pp. 128-129. En este mismo sentido, está el análisis que del tratamiento de los vagabundos realiza J.-P. de Gaudemar. Este recoge unas medidas del Comité de Mendicidad creado en el marco de la Revolución francesa el 21 de marzo de 1790 y las teorías de Bentham, Malthus, Ricardo y, sobre todo, J.-B. Say quien en su *Traité d'économie politique* de 1802, "preconiza la supresión de todos los establecimientos de beneficencia financiados por fondos públicos y la reconversión de este dinero en la edificación de casas de trabajo que asegurasen la transformación de los pobres en trabajadores forzados"; J.-P. de Gaudemar, *La movilización general*, trad. J. Saavedra, Las Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1981, pp. 30-32.

175. Vid. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 223-224.

176. Sobre el efecto creador de miseria que en los trabajadores origina la existencia de un mercado de libre concurrencia, véase V. Considérant, *Principios del socialismo. Manifiesto de la democracia*, trad. G. Guijarro, Júcar, Madrid, 1981, pp. 24-25. En este punto es ineludible la referencia al denominado *sistema Speenhamland*. Aunque más adelante trataremos detenidamente sus efectos, puede ser interesante adelantar el análisis de Polanyi, según el cual este sistema pretendió, en una línea que califica de "paternalismo reacciona-

existencia de este mercado autorregulador, un planteamiento básico en la economía liberal, puede necesitar de un "intervencionismo controlado" que, a su vez, sí que aparezca como enfrentado a las exigencias del principio de *laissez-faire* [177]. Así, el buen funcionamiento de este mercado de trabajo de cara a posibilitar el desarrollo industrial va a requerir de unas estrategias de movilización de la población que, en su negativo, aparecen como una auténtica técnica de orden público más que como una táctica de orden económico[178].

De esta forma, y en lo que se refiere a un extremo de la población exponente principal de los "no-fijados", los vagabundos, con los que podríamos establecer una relación de equivalencia con los actuales excluidos y desafiliados[179], se diseña a finales del XVIII una estrategia que, por supuesto abandonada la idea de permitirlos y socorrerlos, ya no trata exclusivamente de reprimirlos o sancionarlos sino también de darles una finalidad social, de buscarles una utilidad y, sobre todo, de apagar el peligro que suponen para el orden público. Es decir, "la caridad, las bastillas, las manos muertas y el despotismo deberán ser sustituidos por el trabajo, la ciudadanía, el comercio y la libertad"[180]. Y para ello se utilizarán tanto instrumentos legislativos ya existentes, como es el caso de las leyes de pobres y de aprendices de la reina Isabel, que Weber califica como"medios coercitivos muy violentos" y que servirán como mecanismos indirectos de "reclutamiento de obreros"[181], como nuevas leyes, caso de la Ley Chapelier promulgada en Francia en 1791 y que viene a contribuir a la valorización positiva del trabajo[182]. Esta búsqueda, por un lado, de

---

rio", impedir la imposición de esta dinámica del mercado propia del liberalismo. Vid. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 135, 136, 144, 171, 173 y 436; y M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 156-172.

177 "Cuando las necesidades de un mercado autorregulado se manifiestan incompatibles con las exigencias del *laissez-faire*, el defensor de la economía liberal se vuelve contra el *laissez-faire*"; K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 242-243. Vid. también, F. Driver, *Power and pauperism. The workhouse system 1834-1884*, cit., pp. 19-22.

178 Vid. J.-P., de Gaudemar, *La movilización general*, cit., pp. 30-31.

179 Así lo hace R. Castel en F. Ewald, "El advenimiento de un individualismo negativo. Entrevista a Robert Castel", en *Debats* 54, 1995, p. 36; y, sobre todo, y de forma más extensa, en R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 71-108.

180 Vid. F. Alvarez-Uría, "Los visitadores del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del siglo XIX", cit., p. 129; y también, J. Serna, "El encierro disciplinario en la España contemporánea. Una aproximación", en R. Bergalli y E.E. Mari (Coords.), *Historia ideológica del control social. (España-Argentina, siglos XIX y XX)*, cit., p. 363.

181 Vid. M. Weber, *Historia Económica General*, trad. M. Sánchez Sarto, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1942, p. 260.

182 Esta nueva estrategia utilitarista gira indudablemente en torno a la valorización del trabajo, a la que van a contribuir instrumentos legislativos como la Ley Chapelier. Así, y como se indica en J.-P. de Gaudemar, *La movilización general*, cit., p. 31: "Con la entronización del trabajo como valor social y la instauración de una libertad formal del trabajo, tal

una utilidad social a los vagabundos, y en general a las clases populares; y, por otro lado, de un mecanismo que amortigüe el peligro que supone su presencia, queda de manifiesto en el desarrollo posterior durante el siglo XIX de una legislación que no pretende reprimir "la errancia" como tal, sino "la errancia que escapa al código social nuevo, que escapa a los espacios donde en adelante debe desarrollarse la existencia y la circulación de las poblaciones: la escuela, la fábrica", es decir, no se trata tanto de impedir la movilidad como de controlarla, volverla útil, "conferirle un poder económicamente fecundante"[183]. Así, frente a esta "amenaza popular" que suponen las clases laboriosas, la burguesía no se va a limitar a una mera represión militar ni a otras técnicas duras de disciplinación y domesticación que en esta época se presentan como "antieconómicas", tanto por su propia capacidad destructiva de la clase laboriosa, de la fuerza de trabajo, como por la resistencia y el odio de clase que provoca. Por el contrario, y en oposición a lo drástico de las medidas anteriores, la burguesía opta por una violencia de carácter "simbólico y moral". Por ello, sutiliza sus actuaciones, "dulcifica" su violencia, y a través del diseño que le proporciona lo que luego acabará siendo conforme nos adentremos en el siglo XIX la *economía social*[184], plantea el mayor beneficio de una política que canalice, oriente y dirija a estas clases potencialmente peligrosas. Es decir, no se trata ya tanto de anularlas como de aprovecharse de ellas, de recuperarlas y de integrarlas, de reciclarlas en pos de una mayor rentabilidad.

Esta *economía social* viene a resolver uno de los principales problemas que se presentan en el siglo XIX, fijar a los obreros a los aparatos de producción e imponerles una cierta regularidad, es decir, constituirlos en fuerza de

---

como la instituye la ley Chapelier de 1791, se pone en el candelero la cuestión de la formación de un mercado nacional del trabajo y de los modos institucionales a través de los cuales va a hacerse el aprovisionamiento de mano de obra". Un interesante estudio sobre el proceso que lleva a la instauración de "el libre acceso al trabajo", lo encontramos en R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 33-215.

183. J.-P. de Gaudemar, *La movilización general*, cit., pp. 38-41. Del mismo modo, las poblaciones deben fijarse en "espacios asignados, según actividades cada vez más codificadas (...); tener un oficio y un domicilio no basta para escapar a una condena por vagabundeo, pues es preciso que el oficio y el domicilio sean 'confesables', pertenecientes en consecuencia explícitamente al cuerpo social útil"; ibídem, p. 39.

184. Como aproximación a la definición de *economía social* nos sirve: "Las técnicas que a lo largo del siglo XIX intentaron resolver los problemas sociales", que encontramos en T. Picontó Novales, *La protección de la Infancia (Aspectos sociales y jurídicos)*, cit., p. 51. En la misma línea, R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 240-245; F. Alvarez-Uría, "Los visitadores del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del siglo XIX", cit., pp. 128-137. En M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 199-201, se hace alusión a *l'économie sociale* como una forma de investigación social desarrollada en Francia a mediados del XIX y que relaciona el pauperismo con la organización urbano-industrial del trabajo.

trabajo[185]. Por ello, y en pos de la citada rentabilidad de estas clases peligrosas, acude a un tratamiento moral de las mismas llevado a cabo por un nuevo poder "filantrópico, humanitario, benevolente, que mira por el bien de los obreros, programa sus conductas, fabrica nuevos hábitos y, finalmente, produce la imagen ideal del buen trabajador a la que éste debe adaptarse"[186]. Se trata de un nuevo poder, el *poder panóptico*, fundamentado en los principios de inspeccionabilidad, vigilancia permanente y generalizada y constitución de un saber normalizado[187]; y que para conseguir los fines perseguidos por la *economía social* utilizará una estrategia sustanciada en diversas medidas, desde la legislación represiva y las instituciones de encierro, como cárceles y psiquiátricos, a las cajas de ahorro, el matrimonio, las ciudades obreras, las escuelas, los patronatos o las mismas asociaciones filantrópicas creadas con el fin de atender y socorrer a huérfanos, niños abandonados, obreros,..., teniendo todas ellas en común que están orientadas a la moralización, domesticación y, en definitiva, control de los comportamientos[188]. Si hasta ahora las actuaciones que se salían de lo establecido como normal eran reprimidas por un poder "a cara descubierta" que planteaba la situación como si de una guerra se tratase, el nuevo poder encargado del tratamiento de esta población va a ser un poder apoyado en una violencia simbólica, un "poder positivo, sutil, en ocasiones difícil de percibir, pero, precisamente por esto, efectivo y eficaz"[189]. Con este

185. Cfr. M. Foucault, *La vida de los hombres infames*, cit., p. 64.

186. Vid. F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., pp. 135-136.

187. El principio básico que sustenta el *panóptico* es la inspección, aunque como dice Bentham, "una inspección de un nuevo género"; J. Bentham, *El panóptico*, Las Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1979, p. 35. En relación a los principios arriba citados, véase, por ejemplo, ibídem, p. 75, donde se hace un resumen de los *Principios característicos del panóptico*.

188. Cfr. M. Foucault, *La vida de los hombres infames*, cit., 61-68. Sobre este *poder panóptico* puede verse, en primer lugar, y como punto necesario de partida, la obra de J. Bentham citada en la nota anterior. Pero, del mismo modo, es de obligada referencia la obra de M. Foucault, ya que, como acertadamente dice Lyon: "El panóptico no llega a nosotros directamente de Bentham, sino por la mediación reciente de la obra de Michel Foucault, (...), en realidad no se extendió el interés por él hasta Foucault"; D. Lyon, *El ojo electrónico. El auge de la sociedad de la vigilancia*, trad. J. Alborés, Alianza Editorial, Madrid, 1995, pp. 93-94. Así, por ejemplo, puede ser interesante acudir a M. Foucault, "El ojo del poder", en J. Bentham, *El panóptico*, cit., pp. 9-26; íd. *La verdad y las formas jurídicas*, trad., E. Lynch, Gedisa, Barcelona, 1980, pp. 91-140; íd. *Vigilar y castigar*, cit., pp. 199-230. Pero también a F. Driver, *Power and pauperism*, cit., pp. 10 y ss.; y M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 181-187.

189. "Por supuesto, esta violencia simbólica y moral no es incompatible con prácticas duras de domesticación y disciplinarización"; F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., p. 136. En relación al reconocimiento de lo que de sutil y simbólico lleva este poder, véase también, por ejemplo, J.-P. de Gaudemar, *La movilización general*, cit., p. 39, donde se habla de la limitación de la "errancia" de los vagabundos como "un encierro en una red simbólica, en una estructura de instituciones"; M. Foucault, *Vigilar y castigar*, cit., p. 221; y D. Lyon,

poder, y aunque partiendo de una imagen negativa, se va a pretender "fabricar", mediante la domesticación de las clases populares y la sustitución de los valores que les son propios por los de la burguesía, una clase trabajadora, laboriosa y útil a los intereses de ésta última. De esta forma, se estaba instaurando una sociedad, que inspirada en los principios del panóptico Benthamista arriba recogidos, se ha dado en denominar sociedad disciplinaria o de "ortopedia social" y que se va a caracterizar, en lo funcional, porque su función "no es ya de castigar las infracciones de los individuos sino de corregir sus virtualidades"[190].

Toda esta transformación estaba fundamentada en la existencia de una ficción jurídico-administrativa, el contrato, que en realidad era la base sobre la que se construía todo el edificio económico, político y social del Estado liberal. En virtud de este contrato el ciudadano "es sujeto y soberano", es decir, que a la vez que está sometido a unos deberes, la realización de unas prácticas impuestas por la ley le permiten obtener unos derechos, lo que lleva a que "al asumir sus deberes despliega su propia soberanía y refuerza la del Estado". Según Castel, este marco contractual lleva a la creación del espacio autónomo necesario para la expansión de la economía de mercado y a la posibilidad de conjugar una "libre" circulación de personas con la existencia de unas funciones estatales de vigilancia y de policía; pero también lleva, y a mi entender es lo que más nos interesa, a que el "no intervencionismo" esencial en los planteamiento teóricos del Estado liberal adquiera su sentido exacto, "que no es en modo alguno la disminución del poder coercitivo del aparato estatal, sino la estricta delimitación de las situaciones en que puede y debe intervenir"[191]. Así, el Estado liberal debe preocuparse por hacer que se respeten los principios básicos del sistema liberal, lo que no significa que tenga que asumir una actitud pasiva, sino que más bien al contrario, "puede y debe sancionar toda transgresión de este orden jurídico-administrativo", asumiendo una función de "conservación social y de represión política"[192], que, conforme vaya transcu-

---

*El ojo electrónico. El auge de la sociedad de la vigilancia*, cit., pp. 89-93, sobre la *distopía* que presenta Orwell en *1984*, y 93-100 en torno a las transformaciones que partiendo del *panóptico* de Bentham observa Foucault en las formas de poder y control social de la modernidad.

190. M. Foucault, *La verdad y las formas jurídicas*, cit., 97-99.

191. Vid. R. Castel, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, trad. J. A. Alvarez-Uría y J. Varela, Las ediciones de La Piqueta, Madrid, 1980, pp. 42-43.

192. Ibídem, p. 43. En definitiva, se estaba produciendo un "desplazamiento" desde el liberalismo "utópico" del XVIII a otro "restaurador del orden social", conformado de manera un tanto confusa, pero que se podía caracterizar por "minimizar y circunscribir" la intervención del Estado, y por rechazar el "laissez-faire". Vid. R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 243-245.

rriendo el siglo XIX, se materializará no sólo en intervenciones formalmente represivas, sino también en programas de reformas sociales[193].

Se mostraba, de esta forma, la paradoja del liberalismo. Por un lado, se constata "la necesidad de libertad de circulación de personas y bienes para obtener el máximo beneficio"; y, por otro lado, el mismo sistema "exige para su supervivencia unas regulaciones que se contradicen con sus principios" y que, en un estricto rigor liberal-abstencionista, y como tal intervención, no sólo pueden afectar al proceso productivo disminuyendo su crecimiento, sino también a una institución básica en el sistema liberal como es la propiedad[194]. Salía así a la luz la doble cara del Estado liberal, "defensor de las libertades en lo económico" y de "la acción represiva y disciplinaria en lo social, para permitir la acumulación capitalista"[195]. En esta acción represiva y disciplinaria para salvaguardar el orden capitalista no sólo se iban a utilizar instrumentos con apariencia represiva, tales como la milicia o el derecho penal, sino que también se va a hacer uso de otros instrumentos que como la beneficencia filantrópica no tienen esa apariencia represiva pero no por ello dejan de ser, en lo funcional, esencialmente represivos en tanto anuladores de respuestas alternativas al orden establecido[196]. El sistema de mercado capitalista necesitaba de unas nuevas formas de regulación de las relaciones económicas y sociales más acordes con los principios de economía del poder, y es allí donde entró en

---

193. Vid. G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 96-97, donde se afirma que para el caso alemán, pero extensible a otros países europeos, el principio liberal-abstencionista del *laissez-faire* se impuso como criterio director de la política, pero eso "no excluyó básicamente en los liberales las reformas sociales por parte del Estado como medidas preventivas de protección de la sociedad, medidas que ya habían sido iniciadas en los años cincuenta por las fuertes tensiones sociales y económicas vividas en la Revolución de 1848".

194. Vid. R. Castel, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, cit., p. 143. La búsqueda de ese equilibrio intervención-abstención no resultó fácil, y así existieron múltiples resistencias que veían en el intervencionismo los ataques del socialismo a las bases mismas del sistema. Vid. E. López Kéller, "Hacia la quiebra de la mentalidad liberal: las resistencias al cambio", en VV. AA., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, cit., pp. 137 y ss.

195. P. Trinidad Fernández, "Trabajo y pobreza en la primera industrialización", en VV. AA., *Historia de la acción social pública en España*, cit., p. 104. Vid. también, J. Varela, y F. Alvarez-Uría, *Sujetos frágiles. Ensayos de sociología de la desviación*, FCE, Madrid, 1989, pp. 94-95.

196. Vid. R. Castel, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, cit., p. 50: "La prudencia política será quien dosifique la represión y la beneficencia: no se trata de poner en cuestión los fundamentos de una sociedad liberal con el reconocimiento de un derecho de los pobres, sino de intervenir antes de que una miseria excesiva no deje a las víctimas del sistema otra alternativa que la revuelta".

juego toda esta política de intervención social a través de la beneficencia. Tanto los instrumentos que no plantean ningún problema a la hora de calificarlos como mecanismo de control social, caso de la cárcel o el derecho penal, como los que formalmente se recubren de un disfraz humanitario, caso de la beneficencia, comparten un objetivo común, "crear un proletariado socialmente seguro, esto es, alguien que vaya aprendiendo a ser desposeído y que al propio tiempo no amenace la institución de la propiedad privada". Todos son, en realidad, mecanismos de control social, y, por lo tanto, coinciden funcionalmente en su tarea de enseñar hábitos de disciplina y de orden, es decir, en contribuir al establecimiento de un sistema de control que, al "crear una fuerza de trabajo sumisa y perfectamente regulada (...) reproduce y perpetúa las formas necesarias para servir a su objetivo inicial: asegurar la sobrevivencia del orden capitalista"[197].

La intervención implementada a través de la beneficencia no suponía, así, la concesión de ningún derecho que pudiera ser contrario a los principios del mercado o que pudiera alterar la distribución de la riqueza que éste determina de forma "natural". Es decir, no implicaba reconocimiento alguno de cualquier sistema que con una forma de *caridad legal* fuera contrario a los principios básicos del liberalismo[198]. Sino que tenía su base en la apreciación de que "si la desigualdad de condiciones es una justa consecuencia del crecimiento de las sociedades, hay que controlar sus efectos para que no llegue a un umbral de ruptura a partir del cual los sacrificados se precipitarían hacia soluciones extremas y declararían la guerra social". Contribuía pues la beneficencia a humanizar, por lo menos formalmente, unas relaciones económicas impersonales consecuencia de la reducción que se había operado en la sociedad burguesa al reducir "la razón al cálculo" y al hacer que los intercambios

197. Este modelo explicativo de los sistemas de control de la desviación lo tenemos en S. Cohen, *Visiones de control social*, trad. E. Larrauri, PPU, Barcelona, 1988, pp. 44-46. Cohen se refiere a él para dar cuenta de una explicación de la reforma y desarrollo de la cárcel y del sistema penal a partir del XIX, pero nos sirve ya que partiendo de la definición que Cohen nos proporciona de control social al inicio de su obra, la beneficencia es también parte del sistema de control social que salvaguarda el orden establecido.

198. Vid. la crítica que del sistema inglés de *caridad pública* se recoge en A. de Tocqueville, "Mémoire sur le pauperisme", cit., pp. 32-40. Vid también, sobre los posibles efectos perversos que desde la crítica liberal se realizan al reconocimiento de un sistema de *caridad legal* o *institucionalizada*, F. Ewald, *L' Etat providence*, cit., pp. 53 y ss.; R. Castel, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, cit., pp. 138-139; y, finalmente, J. Donzelot, *La police des familles*, Les Editions de Minuit, Paris, 1977, pp. 60 y ss., donde se expone la opción de la beneficencia filantrópica frente a la *caridad institucionalizada* que podía hacer del Estado el agente que debía satisfacer de forma obligada las necesidades sociales.

se desenvolvieran en "el universo helado de la justicia contractual"[199]. En definitiva, lo que se estaba proponiendo realmente no era "un contrato libre concertado entre ciudadanos soberanos", sino que la práctica nos permite hablar de una especie de "contrato de tutela"[200].

Detrás de todas estas estrategias "filantrópicas" destinadas a transformar y recuperar a las clases populares se encuentra la concepción de la pobreza a la que antes aludíamos y, sobre todo, la percepción negativa que de estas poblaciones tiene la burguesía. Su cohesión, sus relaciones, sus valores y su misma existencia suponen un peligro para el nuevo orden que precisa la sociedad industrial en su desarrollo. Como recoge Alvarez-Uría para las clases caracterizadas por su ignorancia y por ser poseedoras de la *sinrazón*, "el gobierno, las leyes, la educación y la imagen misma del hombre se han levantado sobre los cimientos de la miseria, sobre la lacra social de la vagancia, la mendicidad y el peligro mortal de unas clases insurreccionales y viciosas que es preciso someter"[201]. La burguesía establece una relación entre clases laboriosas y clases peligrosas, identificando, de este modo, pobreza con crimen y considerando como objetivo prioritario de los programas de tratamiento de estas poblaciones "desterrar el crimen del campo social, atajar la peligrosidad social inherente a la miseria para convertirla en fuerza sometida, útil, trabajo productivo y riqueza social"[202]. El nuevo poder del que hablamos se va a encargar de definir qué conductas son *disipadas* y por lo tanto deben de desaparecer del cuerpo social, y cuáles pueden ser consideradas dentro de la *regularidad* y por lo tanto deben ser impuestas. Señalándose, así, la delincuencia como una "prolongación inevitable de la irregularidad"; y, por el contrario, definiéndose el producto de la *regularidad* como "un cuerpo obrero concentrado, aplicado, ajustado al tiempo de producción, que proporcione exactamente la fuerza que se requiere de él"[203].

199. Frente a este panorama, consecuencia de la base contractual sobre la que se construye el edificio liberal, "la desigualdad de posiciones induce un flujo de intercambios de otro género; la generosidad sale al encuentro de la miseria y encuentra el agradecimiento del asistido. Beneficencia: reinterpretación burguesa de la piedad 'roussoniana'. Suplemento del alma que es también suplente de la ley del orden y que, por supuesto, actúa a su servicio"; R. Castel, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, cit., p. 141.

200. Vid. íd. *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 231-245.

201. F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., p. 149. Las reflexiones de Alvarez-Uría guardan una estrecha relación con la locura, pero el campo de la *sinrazón* es mucho más amplio, y así, nos sirven para todas aquellas poblaciones que se encuentran fuera de los criterios de normalidad establecidos por la burguesía y de los que la locura no es sino su "forma extrema", su "forma más visible y distorsionada".

202. Ibídem, p. 158.

203. M. Foucault, *La vida de los hombres infames*, cit., p. 64. En este mismo sentido de análisis de la función de control de los cuerpos llevada a cabo por las instituciones *panópticas*, puede ser interesante ver íd. *La verdad y las formas jurídicas*, cit., pp. 132-133.

En correspondencia con la imagen negativa que de esta "nueva pobreza" surgida de los fenómenos de proletarización tiene la ascendiente burguesía, se impone una actitud frente a la misma decididamente negativa, que entiende a aquella como una postura totalmente enfrentada al orden burgués que trata de imponerse ante la quiebra del Antiguo Régimen. Lo que, por otro lado, como ya se aventuraba desde Vives y se desarrolla posteriormente, sobre todo con el siglo XVIII, hace que el tratamiento de la pobreza, en este caso a través de la beneficencia, aparezca como la solución a la demanda de un sistema de control social que salvaguarde los valores éticos, políticos y económicos que del orden burgués la pobreza pone en peligro, puesto que "el tratamiento y asistencia que la beneficencia liberal hace de la pobreza es un instrumento más que la burguesía utiliza para llevar a cabo su revolución, su dominio y control social"[204]. Conviene recordar en este punto cómo la racionalización que de la beneficencia se lleva a cabo con la revolución burguesa tiene su base en el siglo XVI, en los elementos recogidos en la ya analizada obra de Vives *De subventione pauperum*. Así, entre los elementos heredados de Vives tenemos la desmitificación de la mendicidad; la asunción del principio de responsabilidad pública en la extinción de ésta; la criminalización para ello de las conductas que se aparten de los valores considerados como positivos; la reforma de las instituciones de encierro atendiendo a criterios de tratamiento diferencial de la población; la valorización del trabajo como elemento disciplinador; la aplicación del principio de *less eligibility* en las instituciones de encierro; y la utilización de las políticas sociales como instrumentos de regulación y control del mercado laboral.

Con esta "herencia genética" no es de extrañar que la beneficencia decimonónica ya no trate de remediar casos personales, sino que va a servir a los intereses de un capitalismo en expansión. Para ello asume sin ningún tipo de prejuicio el principio de éste por el cual la ociosidad no es sino "la madre de todos los vicios", frente al trabajo que aparece como "la fuente de toda riqueza". De este modo, la ociosidad se considera, asumiendo la terminología médica, y en el marco de una creciente visión organicista, como "un síntoma maligno de una plaga social que es preciso extirpar para que el cuerpo social se mantenga sano y fuerte"[205]. En esta misma línea de apropiación terminológica

204. P. Carasa Soto, "Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la revolución burguesa española", cit., p. 361. Vid. también, íd. "Beneficencia y control social en la España contemporánea", cit., pp. 183-184: "El pobre será el reverso del honrado ciudadano, (...). La concepción de (la) pobreza es totalmente negativa, (...). El concepto de pobreza conduce inexorablemente hacia el de control social". En el lado opuesto, una visión crítica de los estudios que relacionan beneficencia y control social la podemos encontrar en M. Esteban de Vega, "Pobreza y beneficencia en la reciente historiografía española", en *Ayer* 25, 1997, pp. 15-34.

del plano social por el orden médico, consecuencia, por una parte, de que la medicina en el siglo XIX había superado los límites de los enfermos y de las enfermedades y comenzaba a no tener campo exterior[206]; y, por otra parte, de la existencia de un compromiso táctico entre aquella y el poder político[207], la ociosidad se presenta como "la enfermedad de los pobres, porque los pobres son viciosos"[208]. Conforme avance el siglo, este discurso organicista va a encontrar un importante referente en una enfermedad, la tuberculosis, la cual, junto con su entorno, es decir, junto con la celeridad con que tiene lugar su transmisión, su facilidad de contagio, las estrategias destinadas a prevenirla y atajarla, los agentes que intervienen en ese proceso, sobre todo en el campo de la prevención, va a ser utilizada como una especie de metáfora social en relación a las situaciones que puedan suponer un peligro para la estabilidad del orden social[209]. No obstante, también es cierto que en el siglo XIX la salud por sí misma, sin necesidad de servir de referente metafórico, pasa a considerarse como un elemento que incide, junto al trabajo, en la producción y, por lo tanto, en la riqueza nacional. La salud de los cuerpos individuales resultaba ser así algo inseparable de la salud del cuerpo social y aparecía, de esta forma, como un auténtico objetivo político, una cuestión de policía que debía asegurarse si se quería salvaguardar el orden social.

Por contra, y en oposición a los efectos dañinos de este "virus" que es la ociosidad, la "exaltación neurótica" que del trabajo se lleva a cabo hace que

205. F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., p. 128. Sobre esta condena de la ociosidad también puede verse, C. Arenal, *El Pauperismo vol II*, en íd. *Obras completas*, tomo decimosexto, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1897, pp. 15-25; y J. Salarich, *Higiene del tejedor. O sean, medios físicos y morales para evitar las enfermedades y procurar el bienestar de los obreros ocupados en hilar el algodón*, en P. F. Monlau y J. Salarich, *Condiciones de vida y trabajo obrero en España a mediados del siglo XIX*, cit., pp. 202-205, donde refiriéndose a la pereza dice que en sus diversas formas, *dejadez*, *indolencia*, *holgazanería*, es una de las pasiones-vicios "más funestos que puede tener un obrero".

206. Aunque no será hasta fechas recientes cuando podamos hablar de la eliminación de ese campo exterior a la medicina, en el XIX ya había comenzado este proceso. Sobre la medicalización indefinida como característica del desarrollo de la medicina y la superación de una perspectiva meramente clínica por otra social, M. Foucault, *La vida de los hombres infames*, cit., pp. 106-113.

207. Cfr. F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., pp. 89-97.

208. "La ociosidad favorece el dominio de las pasiones, las desata, y con ellas aparecen también las aberraciones, las falsas ideas, los delirios de grandeza, las alucinaciones sociales de los utopistas. (...) La ociosidad, las tentaciones a la vagancia y la improductividad quedan penalizadas y anexionadas, gracias a la cárcel y al manicomio, con la sinrazón y el crimen"; ibídem, pp. 167-168.

209. Vid. íd. "Los visitadores del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del siglo XIX", cit. pp. 143-144; y S. Sontag, *La enfermedad y sus metáforas*, trad. M. Muchnik, Muchnik Editores, Barcelona, 1980.

la valorización del mismo se imponga no sólo desde el plano estrictamente económico, sino también desde un punto de vista terapéutico en relación a las enfermedades padecidas por el cuerpo social. Es decir, el trabajo se reivindica como el elemento moralizador que se convierte, según lo entiende la burguesía, en un auténtico "medicamento del alma". El trabajo se presenta como un mecanismo útil para conseguir el triunfo del orden frente al desorden dentro de un sistema que plantea la exigencia de "trabajar, vivir para trabajar y trabajar para subsistir"[210]. Hay que precisar, sin embargo, que este reconocimiento terapéutico que se realiza del trabajo es un reconocimiento ideológico, unilateral, una concesión que desde la medicina mental y la higiene pública se hace a un orden económico que sustentado en la moral individualista burguesa comprendía al trabajo como el camino más adecuado para acceder a la propiedad y de allí a la prosperidad[211]. La laboriosidad, el aprecio por el trabajo, es uno de los valores propios que la burguesía, a través de *su* beneficencia, pretende inculcar en las clases populares. En principio, es un valor ajeno a estas clases, por lo menos de la forma en que se trata de imponer, como una "vinculación afectiva y dedicación exclusiva al mismo". Y no es el único, ya que junto a él existen otra serie de valores ajenos no sólo a estos sujetos pasivos en que se constituyen las clases populares, sino también a la mentalidad heredada del Antiguo Régimen, y que se tratan de inculcar desde la situación de dominio en que se encuentra la ascendiente clase propietaria[212]. Estos valores se van a proyectar en el posterior desarrollo del sistema asistencial, no solo el decimonónico, y entre éstos se puede citar el valor del ahorro y la previsión frente al vicio y desorden fomentado por la existencia del anacrónico "Derecho de pobres isabelino" que, como Malthus denunció, aminoraba la posibilidad y la voluntad de ahorrar en el pueblo sencillo. "No me cabe la menor duda de que las leyes de beneficencia han contribuido a (...) empobrecer a esa clase trabajadora que no posee más que su trabajo. (...) El trabajador pobre siempre parece vivir 'de la mano a la boca', utilizando esta expresión vulgar. Su atención, centrada en sus necesidades inmediatas, rara vez se preocupa del porvenir. Incluso cuando se le presenta la oportunidad de aho-

210. Vid. F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., pp. 167-170; y P. Trinidad Fernández, "Trabajo y pobreza en la primera industrialización", cit., pp. 104 y 107. En relación al valor terapéutico del trabajo en el manicomio y la cárcel, J. Donzelot, "Espacio cerrado", cit., pp. 46-48.

211. Como prueba de lo convencional y unilateral de este reconocimiento, Proudhon establece una visión crítica de la relación trabajo y propiedad que concluye negando a esta última. Vid. P. J. Proudhon, *Sistema de las contradicciones económicas o Filosofía de la miseria vol.II*, trad. F. Pi y Margall, Júcar, Madrid, 1975, pp. 164-225.

212. Sobre los valores que "la política social que inspira a la beneficencia burguesa trata de inculcar en las clases populares", vid. P. Carasa Soto, "Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la revolución burguesa española", cit., pp. 377-379.

rrar, pocas veces la aprovecha; normalmente, todo lo que le sobra después de satisfacer sus necesidades del momento va a parar, hablando en general, a la taberna. Las *poor-laws* inglesas aminoran, puede decirse, tanto la posibilidad como la voluntad de ahorrar en el pueblo sencillo, debilitando así uno de los principales incentivos de la laboriosidad y la templanza, y, por tanto, de la felicidad"[213]. Junto a éstos, otros valores que van a servir de motores de la beneficencia burguesa son la radicación, la vecindad, el orden público y la convivencia ciudadana, valores que como los anteriores tampoco se agotan en la beneficencia burguesa, sino que los vamos a encontrar proyectados en la trama de instituciones e instrumentos asistenciales posteriores, de lo que puede ser un ejemplo la obligación que existe en los actuales ingresos de inserción del requisito de la residencia por un tiempo anterior a la solicitud de la prestación[214]. Se trata, pues, de unos valores a los que la beneficencia burguesa, como mecanismo de control social, presta especial atención, ya que no están suficientemente asimilados por las clases populares y se presentan como opuestos a la mendicidad, e, incluso, peligrosamente amenazados por ésta[215].

Finalmente, junto a los anteriores y entre los valores igualmente ajenos a las clases populares y que tratan de imponerse por la beneficencia burguesa, también destaca el nuevo papel de la familia y su función como mecanismo de control social, así como el papel central que en ella tiene el niño. De esta forma, tenemos una nueva valoración de la familia, reducida y nuclear, que pasa a ser el medio natural donde se efectúa la acción social y desde la que se realizan funciones de control y cohesión social. Y dentro de ésta destaca,

213. R. Malthus, *Primer ensayo sobre la población*, trad. P. de Azcárate Diz, Alianza Editorial, Madrid, 1968, p. 97. En esta misma línea, destacando las virtudes morales del ejercicio del ahorro, aunque reconociendo la dificultad que tiene el pobre de llevarlo a la práctica en lo material, véase C. Arenal, *El Pauperismo vol. II*, cit, pp. 307-363. Vid. también, exaltando las virtudes del ahorro y criticando la imprevisión, J. Salarich, *Higiene del tejedor. O sean, medios físicos y morales para evitar las enfermedades y procurar el bienestar de los obreros ocupados en hilar el algodón*, cit., pp. 218-224.

214. Frente a estos valores esenciales a la clase burguesa, existían otros que exaltaban la libertad y conformaban una especie de "psicología colectiva". Esta, como hemos visto antes con la racionalidad burguesa, tampoco es nueva, como se puede ver en el discurso que años antes el cardenal ilustrado Lorenzana había puesto en boca de los pobres y mendigos de Toledo. Un extracto de este discurso lo podemos encontrar en T. Egido y M. A. Ladero Quesada, "Pobreza y sociedad en España. Siglos XV-XVIII. Algunos aspectos generales y (sic) investigaciones recientes", en T. Riis (éd.), *Aspects of Poverty in Early Modern Europe II. Les réactions des pauvres à la pauvreté. Etudes d'histoire sociale et urbaine*, Odense University Press, Odense, 1986, p. 65.

215. Vid. C. Arenal, *El Pauperismo vol. I*, cit., pp. 381-404, donde a la vez que se condena la ociosidad se defiende la organización de un sistema de socorro que llene los vacíos materiales y morales que deja aquella en la población.

en particular, una nueva valoración del niño frente al desprecio al que se veía sometido en el Antiguo Régimen, y que se pone de manifiesto con la construcción masiva de casas de maternidad, parvularios y asilos de niños[216]. Otros valores, que más bien podrían considerarse instrumentos para asegurar a los anteriores, serían la enseñanza ejercida a través de la escuela[217], un determinado modelo de urbanismo, y la inculcación de hábitos de higiene, sanidad, y cuidado de la salud, valores estos tres últimos que están íntimamente relacionados con la extensión de la medicina social durante el siglo XIX como la medicina de la fuerza laboral, cuya función residiría en actuar sobre las clases más necesitadas y conseguir que éstas "fueran más aptas para el trabajo y menos peligrosas para las clases adineradas"[218].

216. "Los futuros trabajadores sólo serán rentables si han sido a su vez fabricados en unas condiciones ideales de presión y temperatura social (...). Para producir al obrero, para engendrar sujetos dóciles, dúctiles y maleables es necesario actuar preferentemente durante su tierna infancia"; F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., pp. 334 y ss. y 176; P. Carasa Soto, "Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la revolución burguesa española", cit., p. 378; íd. "Beneficencia y control social en la España contemporánea", cit., pp. 224-227; P. Trinidad Fernández, "Trabajo y pobreza en la primera industrialización", cit., pp. 110 y 120-121; T. Picontó Novales, *La protección de la Infancia (Aspectos sociales y jurídicos)*, cit., p. 30, donde se señala que ya con el movimiento filantrópico de finales del XVIII, la familia "deja de ser únicamente una institución jurídico-privada para asumir una función moral y política", pero, además, es interesante el análisis de esta misma autora en relación a que la familia no es sólo objeto de intervención, sino también instrumento de reproducción del orden social al servicio de la burguesía decimonónica, ibídem, p. 45. Una exaltación del papel de la familia en la misma existencia de la humanidad como tal la encontramos en C. Arenal, *La cuestión social vol. I. Cartas a un obrero*, en íd. *Obras completas*, tomo séptimo, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1895, pp. 331 y ss. Finalmente, y en el marco de la reflexión sobre la emergencia e historia de la intimidad, Martínez de Pisón señala: "En efecto, el siglo XIX ve como se entroniza a la familia como el ente básico de la nueva sociedad promovida por el capitalismo, centro neurálgico por el que atraviesan todas las redes de formación, trabajo y organización social"; J. Martínez de Pisón, *El derecho a la intimidad en la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1993, p. 42.

217. Sobre este papel de la escuela en el XIX como lugar de iniciación a la disciplina social, véase J.-P. de Gaudemar, *La movilización general*, cit., pp. 81-89; J. Donzelot, *La police des familles*, cit., p. 76; J. Varela, "Técnicas de control social en la Restauración", en F. Alvarez-Uría y J. Varela, *El cura Galeote, asesino del obispo de Madrid-Alcalá*, Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1979, pp. 220-223. Para comprender el valor otorgado a la educación pueden verse las propuestas de establecer "escuelas primarias para los niños y las niñas de los obreros" y de "establecer escuelas dominicales para los obreros adultos" en P. F. Monlau, *Higiene industrial. ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el gobierno a favor de las clases obreras?*, cit., pp. 100-104.

218. M. Foucault, *La vida de los hombres infames*, cit., pp. 151-152. Sobre la medicina social y la utilización de las políticas de salud como instrumentos de sumisión y de control social, véase ibídem, pp. 121-152; F. Alvarez-Uría y J. Varela, *Sujetos frágiles. Ensayo de sociología de la desviación*, cit., pp. 53-79; y, aunque prestando especial atención a los locos y a

Todo este proceso de "reculturización" que tiene lugar con la sustitución de los valores de las clases populares por otros que le eran ajenos no es algo gratuito, sino que tiene que ver con el interés de la burguesía por asegurarse una situación de dominio que le permita acceder y conservar un papel privilegiado tanto como agente económico en el proceso de acumulación de riqueza, como en su papel de gestor político de cara a mantener su orden social. Para ello "su" sistema asistencial se manifiesta como un instrumento ideológico que persigue la aceptación respetuosa del orden social dominante. Gracias a él y al sistema de valores que con él se impone, se pretende destruir la cohesión de las clases populares, de forma que una mayoría de trabajadores se integren en el sistema y así resulten anulados como clase social diferenciada. Se producía la paradoja de que mientras para el desarrollo del capitalismo era imprescindible la existencia de sujetos-obreros capaces de constituirse en fuerza de trabajo, sin embargo, y al mismo tiempo, esta misma existencia implicaba un doble peligro. Por un lado, con el desarrollo de la industria se ponía en manos de estas clases populares el aparato de producción al ser ellas las encargadas directas de hacerlo funcionar[219]. Y por otro lado, existía el problema más grave de que esa fuerza obrera se convirtiera en clase obrera. Es decir, ya no sólo era que se cuestionase y se amenazase la propiedad de esos medios de producción, de esas riquezas que las clases no propietarias manipulaban para hacerlas productivas, sino que también se era consciente de que existía

la psiquiatría, F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., sobre todo, pp. 244 y ss. Vid. también, M. Foucault, *Saber y verdad*, trad. J. Varela y F. Alvarez-Uría, Las Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1991, pp. 89-106, donde se trata de cómo ya en el siglo XVIII se va conformando la salud como un objetivo político y la medicina como un mecanismo de control social. Además, a la hora de acercarnos a una reflexión sobre la medicina social no hay que olvidar la tesis de Foucault de que "en cierto sentido la 'medicina social' no existe porque toda la medicina es social. La medicina fue siempre una práctica social y lo que no existe es la medicina 'no-social', (...), que fue un mito"; M. Foucault, *La vida de los hombres infames*, cit., pp. 98-99. Finalmente, para acceder al conocimiento de propuestas concretas pueden verse las aportaciones de higienistas como Monlau y Salarich a las que nos iremos refiriendo. Así, puede ser interesante acudir a la edición conjunta. F. Monlau y J. Salarich, *Condiciones de vida y trabajo obrero en España a mediados del siglo XIX*, cit., donde aparecen recogidos los trabajos P. F. Monlau, *Higiene industrial. ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el Gobierno a favor de las clases trabajadoras?*, pp. 63 y ss; y J. Salarich, *Higiene del tejedor. O sean, medios físicos y morales para evitar las enfermedades y procurar el bienestar de los obreros ocupados en hilar el algodón*, pp. 149 y ss.

219. El desarrollo de la industria, con el maquinismo, la organización de las grandes industrias con importantes reservas de materias primas, la internacionalización de los mercados y la aparición de grandes centros de distribución de mercancías hicieron que la propiedad y el ejercicio del poder político fueran puestos en peligro *desde dentro*, por aquellos que "tenían la obligación de manipular la riqueza para hacerla productiva"; M. Foucault, *La vida de los hombres infames*, cit., pp. 61-63.

una amenaza en relación al ejercicio del poder político. Para solucionar esta situación, se plantea desde el capitalismo que había que evitar que se creara ese sujeto con proposiciones alternativas que era la clase obrera. Por ello, y a través de todo este proceso de "reculturización", de "aburguesamiento" impuesto y de "doble sentido", anulación de unos valores y sustitución por otros como "propios", se reconduce a los integrantes de las clases populares hacia la condición de meros individuos, con lo que se pretendía anular el conflicto inherente a toda sociedad de clases[220]. Por otro lado, el significado de este proceso se proyecta en el tiempo y delata cómo en el XIX, con las políticas liberales, se estaban sentando las bases de toda una política de tutela y normalización de dichas clases que se iba a desarrollar posteriormente con el Estado providencia. Además, esta "reculturización" va a servir para facilitar el engranaje de toda una red institucional diseñada en torno a la idea del *panóptico* de Bentham, la figura abstracta que permite la comprensión de la racionalidad burguesa como *diagrama*. Se trata de una serie de instituciones de diversa naturaleza, educativas, productivas, benéficas, filantrópicas, ..., que se comunican entre sí y se autorregulan en un intento de racionalizar el tratamiento de la pobreza, y constituyen lo que es "la imagen de una máquina social perfecta"[221].

En esta línea de racionalización se cuestiona el sistema indiscriminado de ayudas asistenciales del que disfrutaban hasta ese momento los pobres. El incesante incremento de la pobreza al que llevaba el industrialismo de finales del XVIII y principios del XIX hizo que se dispararan las cifras totales de las *contribuciones de pobres*. De este modo, y para el paradigmático caso inglés, se pasó de millón y medio de libras dedicadas al socorro de pobres en 1776 a cuatro millones y medio en 1802 y a siete millones en 1832, lo que, aunque sólo suponía poco más de un 2% de la renta nacional, era una quinta parte del gasto nacional[222]. Sin embargo, el peor efecto que parecía tener esta polí-

220. Sobre la contraposición de estos dos sistemas de categorías, uno con centro en el individuo y otro en la clase, vid. A. Bilbao, *Obreros y ciudadanos. La desestructuración de la clase obrera*, Trotta, Madrid, 1993, pp. 33-38.

221. Vid. T. Picontó Novales, *La protección de la Infancia (Aspectos sociales y jurídicos)*, cit., p. 49. Además, como señala esta autora siguiendo el modelo del *panóptico* benthamiano y la sociedad disciplinar de Foucault, esta red institucional es un "dispositivo autogestionado", es decir, le basta "su propia energía, la de sus habitantes, para operar indefinidamente". Vid. sobre la comprensión de esta racionalidad como *diagrama*, F. Ewald, *L'Etat providence*, cit., pp. 50 y ss.

222. Como se puede ver, el efecto de este gasto sobre el conjunto de la economía era más psicológico que real. El incremento de gasto en *contribuciones de pobres* fue relevante en términos relativos, pero no en absolutos. Cfr. M. Moix Martínez, *El bienestar social. ¿Mito o realidad?*, cit., p. 129. No obstante, y por lo menos en un nivel manifiesto, éste resultó ser uno de los motivos principales de la reforma de 1834. Vid. J. Posada, *Estudios sobre la beneficencia pública*, cit., pp. 136-139.

tica indiscriminada de socorro de pobres no era tanto la cuantía de las contribuciones como la situación de dependencia que entre muchos trabajadores aptos para el trabajo se creaba con ella. En esta política de socorro de pobres un elemento clave era el "derecho a vivir" que establecía el *sistema Speenhamland* con sus ayudas indiscriminadas. "Gracias" a él y a sus subsidios que complementaban los salarios se originaba una situación de dependencia entre gran parte de la población apta para el trabajo, lo que contribuía a la degradación personal de esas personas, a la vez que alteraba el orden laboral provocando la existencia de unos salarios bajos y la inmovilidad de la mano de obra[223].

*2.2.- De Speenhamland: la institucionalización del derecho a vivir; al Nuevo Derecho de Pobres: el nacimiento del gobierno liberal de la pobreza*

La importancia de Speenhamland no reside en ser una simple página en la historia del tratamiento de la pobreza, ya que Speenhamland, como antecedente directo de los ingresos de inserción, no es sólo la prehistoria de éstos, sino que es un punto de referencia básico en toda reflexión sobre este tipo de medidas de protección-control social. Con la implantación del "derecho a vivir" que significa el *sistema Speenhamland* se sientan las bases para el inicio de la transición hacia el gobierno liberal de la pobreza y, de allí, a lo que acabará constituyéndose en el modelo de Estado social. Sin embargo, este proceso no se iba a desarrollar de la noche a la mañana, sino que iba a constar, a su vez, de diversas etapas. Speenhamland viene, de esta forma, a significar el inicio de una dinámica de enfrentamiento entre dos filosofías distintas que harán sucederse políticas que o bien incidirán en asistir, o bien pondrán el acento en insertar en el mercado de trabajo, con lo que nos encontramos con una serie de fases de flujo y reflujo en torno a esta dinámica. Una primera etapa caracterizada por el predominio de los subsidios indiscriminados discurriría entre la instauración del *sistema Speenhamland*, a finales del siglo XVIII, y su derogación en 1834. Una segunda etapa iría desde 1834 a 1883, y en ella se tiende a priorizar, frente a los subsidios de la fase anterior, la reinserción literalmente "forzada" del excluido en el mercado de trabajo, lo que supone el triunfo de los espacios mercantilizados. En esta etapa se generalizan esas fábricas del horror que son las *workhouses*, con la carga de disciplina, humillación y segregación que éstas llevaban en sí mismas y sobre la que trataremos más adelante. A esta fase seguiría una tercera, 1883-1988, donde la "marea" lleva a

223. Vid. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 144, 154, 161, 165, 166, 168, 172; y M. Moix Martínez, "El 'Speenhamland System' o el subsidio de los salarios en períodos de crisis (Examen crítico de una curiosa experiencia histórica)", en *Revista de Política Social* 108, 1975, pp. 5-14.

reafirmar la política de asistir que permite la subsistencia del ciudadano fuera del mercado de trabajo y, paralelamente, se consolida el concepto de "derechos sociales". Esta etapa va a desembocar en la actual, de 1988 en adelante, en la que vuelve a imponerse la idea de insertar en el mercado laboral, aunque a diferencia de la inserción de la segunda etapa ésta se realiza, en principio y en teoría, en un contexto de "derechos sociales", y sustituyéndose la inserción "forzada" de la segunda etapa por una inserción "tutelada" en la que parece que el individuo dispone de un cierto grado de autonomía.

En relación al elemento clave de la primera fase, el *sistema Speenhamland*, la necesidad de anular, o por lo menos aliviar, los efectos producidos por éste, hizo que a principios del siglo XIX se intensificaran las estrategias de racionalización en el tratamiento de la pobreza. Sin embargo, y antes de abordar lo que supuso este "derecho a vivir" en que consistió Speenhamland, hay que citar que en 1782 con la Ley Gilbert (*Gilbert's Act*) existió un precedente en este proceso de racionalización del sistema vigente de asistencia pública[224]. Esta Ley inglesa pretendió ampliar las unidades administrativas de actuación, para lo que promovió la creación de parroquias unidas con vistas a la creación de unidades administrativas mayores, así como un tratamiento diferenciado de los pobres según fueran o no aptos para el trabajo. Se continuaba, con estos dos puntos, la política que en 1722 había inspirado a la promulgación de la *General Workhouse Act* y que establecía la construcción de las *workhouses* entre varias parroquias y como instituciones diferenciadas de las *poorhouses*. Sin embargo, Speenhamland iba a poner punto final a esta tendencia reformadora invirtiendo el proceso de racionalización. En primer lugar, confundiendo las diversas categorías de pobre y, con ello, fundiendo las *workhouses* y las *poorhouses*; y, en segundo lugar, presentando a la parroquia como la única y última unidad del sistema de socorros[225].

Centrándonos ya en Speenhamland, éste surge a finales del siglo XVIII, cuando nos encontramos en Inglaterra con una sociedad que "resistió inconscientemente a todo aquello que pretendía reducirla a un simple apéndice del mercado". Algo, por otro lado, lógico si se tiene en cuenta que aunque las transformaciones económicas arrastraban hacia la creación de un mercado de trabajo, la creación de dicho mercado suponía "la destrucción masiva de las

224. La *Gilbert's Act* supuso también una flexibilización de la asistencia pública con medidas como la autorización, en determinadas condiciones, de la limosna a todo tipo de pobres, incluso los aptos para el trabajo. Cfr. P. Rosanvallon, *La crisis del Estado providencia*, trad. A. Estruch, Civitas, Madrid, 1995, p. 139.

225. Vid. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 162-163. Para una panorámica general del sistema asistencial de pobres en Inglaterra en esta época, véase M. J. Daunton, *Progress and poverty. An economic and social history of Britain 1700-1850*, cit., pp. 448-463.

bases tradicionales de la sociedad"[226]. La "Ley de Speenhamland"[227], que en 1795 instaura el sistema del mismo nombre, respondía a un espíritu paternalista, y tuvo su origen en una reunión de los magistrados y algunos notables del condado de Berkshire el 6 de mayo de 1795 en la posada el Pelícano en Speenhamland. Así, dicha fecha marca el inicio de lo que se considera *sistema Speenhamland*, que guarda, salvadas la diferencias de tiempo y todo lo que ello acarrea, ciertas similitudes con los actuales derechos distributivos y, en especial, con los ingresos de inserción que aquí estamos tratando, de los que podría considerarse como una especie de "pre-historia"[228].

En aquella fecha los precios estaban muy altos y se atravesaba una gran escasez que, lógicamente, afectaba de forma más grave a las clases más bajas. Ante esta situación se decidió elaborar una política social con un instrumento básico, el *sistema Speenhamland*, a través del cual los magistrados y notables allí reunidos decidieron fijar la renta mínima que cada "pobre y persona industriosa" debía recibir, "bien en razón de su trabajo o del de su familia, bien como subsidio extraído del impuesto para los pobres"[229]. Es decir, se estable-

226. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., p. 135. Estas consecuencias afectaban negativamente a las clases populares, pero también a los grandes propietarios agrícolas, ya que sobre estas "bases tradicionales" se construía el orden social que les interesaba y que les enfrentaba a la burguesía. Vid. al respecto, P. Rosanvallon, *La crisis del Estado providencia*, cit., p. 140.

227. Existen discusiones sobre si el *sistema Speenhamland* fue o no fue sancionado legislativamente por el Parlamento. Testimonios de que sí lo fue los podemos encontrar, por ejemplo, en G. R. Boyer, "An economic model of the English Poor Law circa 1780-1834", en *Explorations in economic history* 22, 1985, p. 130; y M. Moix Martínez, "El 'Speenhamland system' o el subsidio de los salarios en periodos de crisis", cit. , p. 7. Sin embargo, esta opinión no es unánime, y así, Polanyi defiende que la "Ley Speenhamland", nunca fue formalmente una ley, aunque sí de *facto*, convirtiéndose en la "ley de país" y estando "vigente" en gran parte del territorio inglés. Vid. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., p. 137.

228. Esta relación entre los actuales ingresos mínimos de inserción y el sistema de subsidios que establecía la "Ley Speenhamland" es puesta de manifiesto, entre otros, por: P. Van Parijs, "La préhistoire du débat: l'ombre de Speenhamland", en *La revue nouvelle* 4, 1985, pp. 395-399; Ch. Euzéby, *Le revenu minimun garanti*, La Découverte, Paris, 1991, p. 27; y R. Aliena Miralles, "A la sombra de Speenhamland: Una perspectiva histórica para el ingreso mínimo de inserción", en *Documentación Social* 78, 1990, pp. 71-91.

229. Esta renta mínima se determinaba de acuerdo a una escala proporcional al precio del pan, la *bread-scale*, y al número de personas de esa familia. Vid. entre otros, K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 136-137; M. J. Daunton, *Progress and poverty. An economic and social history of Britain 1700-1850*, cit., pp. 455-456; y G. R. Boyer, "An economic model of the English Poor Law circa 1780-1834", cit., p. 146. Por otro lado, la propuesta del *sistema Speenhamland* no fue la única que se planteó como posible solución al problema de los altos precios y de escasez. Así, antes de adoptar ésta, los magistrados reunidos en Speenhamland descartaron el establecimiento de un "salario mínimo legal"; R. Aliena Miralles, "A la sombra de Speenhamland: Una perspectiva histórica para el ingreso mínimo de inserción", cit., p. 71; y M. Moix Martínez, "El 'Speenhamland system' o el subsidio de los salarios en periodos de crisis", cit., p. 6.

cía un "derecho a vivir" que implicaba que toda persona, por el hecho de serlo, debía de disponer de unos ingresos mínimos independientes de sus ganancias que le garantizaran la subsistencia. Se abandonaba el principio establecido por el "derecho de pobres" isabelino del trabajo forzado que hacía que los pobres se vieran obligados a trabajar por un salario, cualquiera que fuese su cantidad, sin establecerse ningún tipo de complemento salarial y determinando que sólo aquellos que no podían encontrar un trabajo tenían derecho a un subsidio. Con esta reforma se generalizaban, así, las ayudas complementarias a los salarios y las ayudas a las familias, concediéndose ambas a domicilio sin la obligación de enviar a los beneficiarios de éstas a las temidas *workhouses*.

El *sistema Speenhamland* que, por otro lado, no era la única forma asistencial de la Inglaterra de esta época[230], recibió numerosas críticas, aunque antes de abordarlas conviene precisar que algunas de ellas no fueron justificadas. En concreto, se atacaba el supuesto gran coste que a través de los impuestos tenía el mantenimiento de los subsidios. Sin embargo, las cifras reales del monto total eran muy reducidas (no llegaba al 3% de las rentas lo invertido en los subsidios en la región meridional de Inglaterra, la más atacada por la pobreza), y además hubo una tendencia racionalizadora que hizo que este monto real fuera reduciéndose con el paso de los años, pasando la cantidad gastada para el socorro de pobres de ocho millones de libras en 1818 a menos de seis millones en 1826, al tiempo que la renta nacional iba en aumento[231]. Centrándonos ya en las críticas que tenían un refrendo más real y no consistían sólo en una mera imagen, éstas giraban en su mayoría en torno a que su función era impedir la creación de un mercado de trabajo. Este sistema de subsidios generalizados suponía "un retorno al espíritu de reglamentación y a un paternalismo a ultranza, justo en el momento en el que a simple vista parecía que la máquina de vapor exigía la libertad a grandes voces y cuando las máquinas reclamaban brazos humanos". La denominada "Ley Speenhamland" vino a anular los efectos que, en relación a la creación de un mercado de trabajo nacional, debía haber tenido la derogación en 1795 de la Ley de domicilio, la *Act for the Better Relief of the Poor*, también conocida como la *Act of Settlement and Removal* de 1662. Speenhamland se presentaba como el ins-

230. Vid. G. R. Boyer, "An economic model of the English Poor Law circa 1780-1834", cit., pp. 148 y ss.; A. Garcés Sanagustín, *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la Protección Asistencial*, Cedecs, Barcelona, 1996, pp. 151-152; y R. Aliena Miralles, "A la sombra de Speenhamland: Una perspectiva histórica para el ingreso mínimo de inserción", cit., pp. 71-72. De estas páginas, y a modo de ejemplo, podemos citar la existencia de un sistema de pago a los trabajadores agrícolas temporalmente desocupados, o el "sistema roundsman", que asistía a los trabajadores desempleados en invierno.

231. Cfr. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., p. 166; y G. R. Boyer, "An economic model of the English Poor Law circa 1780-1834", cit., pp. 144-145.

trumento de una estrategia paternalista que iba a ir en sentido totalmente contrario a la política que llevó a dicha derogación[232].

En principio, dicha política paternalista parecía tener efectos positivos, ya que la decisión adoptada en Speenhamland aparecía como una solución lógica de cara a evitar los efectos dislocadores que sobre el tejido social rural estaba teniendo el desarrollo de las manufacturas y del comercio. Sin embargo, el paternalismo de estos subsidios generalizados e indiscriminados escondía otras funciones latentes no tan bondadosas. En primer lugar, si hasta ahora los propietarios agrícolas habían tenido que mantener una mano de obra abundante y permanente para que no escaseara la fuerza de trabajo en las épocas de labranza y recolección, ahora, gracias a estos subsidios que corrían a cargo de los contribuyentes a través de la parroquia, el propietario agrícola se podía desentender de todo tipo de responsabilidad y encontrarse a su disposición todo un "ejército de reserva". De esta forma, un sistema que en teoría se había iniciado para, complementando los salarios, beneficiar a los asalariados, de hecho servía para que con recursos públicos se subvencionase a los patronos, bien completando unos bajos salarios, lo que permitía a los propietarios agrícolas mantener los salarios bajos, o bien constituyendo el salario entero en épocas de poco trabajo en el campo, lo que permitía la existencia de un auténtico "ejército de reserva" a la espera de ser reclutado por el patrono cuando éste lo necesitase. Pero además, no sólo es objeto de crítica la existencia de este sistema de subsidios generalizados, sino también el abuso que de él hicieron los propietarios agrícolas contratando en muchas ocasiones más trabajadores de los necesarios, ya que, por un lado, el coste de los trabajadores se encontraba socializado, pues gran parte de los salarios corría a cargo de los impuestos; y, por otro lado, el propietario podía obtener la devolución de parte de los mismos siempre que emplease a campesinos beneficiarios de los subsidios, lo que producía una inflación en el número y calidad de trabajadores, con la consiguiente repercusión negativa en la productividad[233].

Otra de las funciones latentes de la implantación del *sistema Speenhamland* tiene que ver con el carácter conservador de esta política y su virtualidad en el refuerzo de la autoridad tradicional. Así, Speenhamland trata de evitar, o cuando menos retrasar, que los trabajadores se proletaricen, es

232. Vid. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 152-153; y M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 157-159.

233. Cfr. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 164 y 169, donde se recoge una cita de H. Martineau: "En lugar del número necesario de trabajadores para cultivar la tierra, el agricultor empleaba el doble, ya que los salarios eran pagados en gran parte a partir de los impuestos"; H. Martineau, *History of England During the Thirty Years' Peace (1816-1846)*, 1849.

decir, y haciendo una lectura positiva de lo que significa la proletarización, que se constituyan en una clase con la que afrontar los cambios que en las estructuras socio-económicas provocaba el proceso de industrialización. Con Speenhamland se reforzaba la dependencia de las clases populares de las instituciones caritativas y de los que las dominaban, al impedir la constitución de una clase de trabajadores independientes, una clase obrera moderna. La Ley Speenhamland era, de esta forma, una medida de indudable tono conservador, pues simplemente pretendía institucionalizar situaciones de pobreza y hacerlas soportables para que el sistema pudiese permanecer sin alteraciones[234].

Junto a todas estas consecuencias, existe un efecto que es considerado por los distintos autores como el efecto más dramático de la existencia de estos subsidios generalizados e indiscriminados. Respondiendo a una política marcadamente paternalista, y aunque en un primer momento tuviera una gran aceptación popular, el "derecho a vivir" implantado con Speenhamland supuso con su efecto prolongado, e irónicamente, la "degradación humana y social" de las clases populares, la "ruina" de las personas a las que en principio pensaba socorrer[235]. La Ley de Speenhamland "corroía a la sociedad hasta la médula", y en lugar de la clase obrera a la que habría dado lugar un mercado nacional de trabajo, surgían masas enormes de trabajadores que "parecían más bien espectros que pueblan las noches de pesadillas que seres humanos". Sin embargo, este efecto envilecedor no sólo afectaba a las clases populares, sino que "si lo obreros estaban físicamente deshumanizados, las clases poseedoras estaban moralmente degradadas", consecuencia, sobre todo, de la anulación del principio de solidaridad a la que llevaba la dejación de responsabilidades que permitía Speenhamland[236]. Las clases populares fueron, con todo, las más afectadas. La desmoralización y deshumanización se extendió entre ellas, al tiempo que, como consecuencia, se intensificaba el deterioro de su capacidad productiva y se paralizaba la vida nacional y el desarrollo de la

234. Vid. A. Gorz, *Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido. Crítica de la razón económica*, trad. Mª. C. Ruiz de Elvira, Sistema, Madrid, 1995, pp. 259-261, donde se critica el espíritu caritativo-conservador que está detrás de los sistemas que establecen un mínimo garantizado de subsistencia, ya sea el *sistema Speenhamland* o los actuales ingresos mínimos de inserción. Vid. también, P. Van Parijs, "La préhistoire du débat: l'ombre de Speenhamland", cit., pp. 395-399.

235. Constantemente Polanyi se refiere a esta degradación, así, véanse, por ejemplo, K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 139, 141, 142, 144, 163, 164, 166, 168, 169 y 172. También puede ser interesante acudir a las referencias que en este sentido nos proporciona M. Moix Martínez, "El 'Speenhamland System' o el subsidio de los salarios en períodos de crisis", cit., pp. 5-14.

236. Cfr. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 172-173.

industria. La sociedad perdía en ese momento su capacidad de autorregulación y Speenhamland desataba sus contradicciones. Por una parte pensaba un "derecho a vivir", pero, a la vez, se mostraba como "un autómata destinado a destruir los modelos susceptibles de fundar cualquier tipo de sociedad". Es decir, alcanzaba su pleno significado como un instrumento que "enmascaró bajo formas seductoras el pauperismo y lo promovió precisamente en el momento crítico en el que los hombres intentaban evitar la suerte de los miserables"[237].

Tras los perversos efectos que acabo de relatar como testigos de su existencia, la reforma de la legislación de pobres de 1834 abolió el sistema establecido por la Ley de Speenhamland, y el mercado, con sus leyes, pudo manifestarse con toda su "bondad". El problema ahora, a partir de 1834, ya no era tanto la ausencia, como la presencia de un mercado concurrencial de trabajo. El paternalismo, el localismo, lo rural, el entorno familiar...., todos los valores que se encontraban detrás de Speenhamland, que éste a su vez había tratado de mantener y de los que incluso se podría decir que había "abusado", eran sustituidos por las leyes del mercado, a las que en el marco de la fe en el progreso se consideraba como la solución a todos los problemas. El trabajo de las personas, y éstas mismas, se convertían en mercancías, y cegadas por una imagen errónea y distorsionada, tanto por su propia luz, la utópica economía de mercado, como por la oscuridad de Speenhamland, no veían lo que estaba ocurriendo. Se trataba de una simple sustitución, "si Speenhamland representaba el pudrimiento de la inmovilidad, el riesgo que ahora surgía era morir de frío"[238].

Aunque, evidentemente, la derogación en 1834 de este antecesor en línea directa de los actuales ingresos de inserción no iba a originar de forma automática el triunfo del capitalismo industrial, sí iba a determinar que la lógica de la economía de mercado se iba a imponer en la sociedad. Además, también es cierto que la reforma que se llevó a cabo no fue realizada de forma paulatina, y el cambio desde el paternalismo proteccionista de Speenhamland al "inevitable" y ciego mercado se produjo de forma un tanto brusca para lo que hubiera

237. Vid. ibídem, pp. 142, 166 y 168. Vid. también, G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., 70-71; y F. Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, cit., p. 532, donde se recoge un extracto del informe elaborado en 1832 por los Poor-Law-Commisioners (Comisarios de la Ley de Pobres), y en el que se denunciaba que el sistema de subsidios generalizados arruinaba al país pues era "un obstáculo para la industria, (..); una institución nacional destinada a desalentar a los honestos y laboriosos y a proteger a los viciosos e irreflexivos; (...), que impedía la acumulación de capitales, disolvía el capital existente y arruinaba a los contribuyentes".

238. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit:, p. 144.

parecido deseable[239]. Gran parte de la población que conformaba las clases populares se vio desprotegida y abandonada a su suerte en una especie de período de transición hasta que la sociedad no estableciese sus propios mecanismos de autoprotección. Se produjo, de esta forma, un choque brutal cuyo reflejo iba a permanecer como una pesadilla durante varias generaciones para la clase obrera de Inglaterra. Sin embargo, y pese a lo drástico del cambio, un factor iba a contribuir a aliviar las tensiones, el hecho de que el sistema proteccionista que se estaba aboliendo creó entre gran parte de la población un sentimiento de odio y de desconfianza hacia los socorros públicos y hacia la intervención estatal de tal tamaño que el "derecho a vivir" establecido por Speenhamland se transformó para muchos en "la enfermedad que conducía a la muerte"[240].

La modificación del "Derecho de pobres" en Inglaterra, y con ello la derogación del *sistema Speenhamland* en 1834, vino precedida por un informe presentado por la *Poor Law Commission*. La función de este órgano era examinar la administración del "Derecho de pobres" y determinar qué modificaciones eran necesarias[241]. La Comisión se vio acompañada en su trabajo del espíritu propio de la *Era Victoriana*, cuyo comienzo se data en esas mismas fechas, 1832, con el *Great Reform Bill*, y que en la línea de la concepción de la pobreza que predomina desde la Ilustración, sostenía un concepto individual de la pobreza que favorecía la culpabilización del pobre[242]. Pero además, junto a este espíritu, la Comisión tampoco fue ajena a la influencia de algunos autores. Así, aunque parece que no se le consultó directamente, en el extenso informe que en 1834 y sobre el sistema vigente elaboró la Comisión se haya presente la influencia de las ideas de Malthus, por entonces dominantes res-

239. Como afirma Polanyi: "Muy posiblemente no se perpetró en la época moderna un acto tan implacable de reforma social"; ibídem, p. 143. Vid. también, G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., p. 70: "La famosa *Ley de pobres británica de 1834* (que) significa una profunda ruptura en la historia de la pobreza en Gran Bretaña".

240. Vid. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 171-172.

241. Sobre la creación y la función de esta Comisión, vid. por ejemplo, F. Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, cit., p. 532; D. Levine, *Poverty and Society*, Tutgers University Press, London, 1988, p. 15; y M. Moix, *El bienestar social. ¿Mito o realidad?*, cit. pp. 132-140. En relación al informe que elaboró, véase M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 159-163 y 166-172; F. Driver, *Power and pauperism. The workhouse system 1834-1884*, cit., pp. 22-26; M. Moix, *El bienestar social. ¿Mito o realidad?*, cit., pp. 140-150; y P. Schwartz, "La Ley de Pobres inglesa de 1834: Las responsabilidades de la economía política", en *Moneda y Crédito* 101, 1967, pp. 83-86.

242. El tratamiento de la pobreza en la era victoriana se basó en la culpabilización del pobre y la defensa de la "autoayuda", y éste fue el título de un *best-sellers* de la época, S. Smiles, *Self-Help* (autoayuda), que llegó a alcanzar 300.000 ejemplares de venta. Vid. M. Moix, *El bienestar social. ¿Mito o realidad?*, cit. pp. 131-132.

pecto del "Derecho de pobres". Ciertamente, la Comisión no llegó a propugnar la abolición total del sistema de socorro de pobres, como podría haberse inferido de una lectura negativa de Malthus, pues éste llegó a admitir algún tipo de socorro. Sin embargo, la influencia de este autor se deja notar, por ejemplo, en el hecho de que las conclusiones a las que llegó la Comisión en el informe olvidaban las causas socioeconómicas de la pobreza y se centraban en una crítica, no del todo ajustada a la realidad, de cómo se estaba aplicando el "Derecho de pobres isabelino", insistiendo en la carga financiera que este sistema de socorros suponía para el país y en los efectos negativos que la existencia de tal sistema de ayudas tenía sobre la pobreza, a la que más que apagar, alimentaba[243]. Así, se establecía que las "leyes de pobres" inglesas no sólo eran perjudiciales para el desarrollo del país, sino que en particular afectaban a los propios pobres, pues empeoraban sus condiciones de vida y tendían a ocultar la realidad de la pobreza[244].

Junto a la influencia de Malthus, hay que destacar la "presencia" del pensamiento *benthamista*. Este influjo se revela como inevitable dado que varios miembros de la Comisión encargada de elaborar el informe eran discípulos de Bentham. Entre éstos destaca Edwin Chadwick, quien en 1833 fue nombrado vocal adicional de la Comisión, *additional Commissioner*, y se encargó de redactar la parte del informe que recogía las soluciones propuestas ante la insatisfactoria situación en la que se encontraba el sistema de socorro de pobres isabelino[245]. Estas soluciones se estructuraron en torno a dos principios fieles al

243. Así, algunos autores sostienen que las críticas que realizaba la Comisión al sistema de subsidios estaban, en cierta medida, injustificadas, ya que la culpa de los altos niveles de pobreza no era tanto del sistema de subsidios como de otras causas socio-económicas. Vid. F. Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, cit., pp. 531-532; G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 71-73; R. Aliena Miralles, "A la sombra de Speenhamland: Una perspectiva histórica para el ingreso mínimo de inserción", cit., pp. 78-80. Sobre las relaciones entre la doctrina de Malthus y la reforma de la legislación de pobres realizada en 1834, véase G. Himmelfarb, *The Idea of Poverty*, cit., pp. 100 y ss; M. Dean, *The Constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 96-105; F. Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, cit., pp. 530-533; M. Moix, *El bienestar social. ¿Mito o realidad?*, cit. pp. 135-139; y P. Schwartz, "La Ley de Pobres inglesa de 1834: Las responsabilidades de la economía política", cit., pp. 77-80.

244. Malthus, rozando el cinismo, establecía una relación entre la existencia de un subsidio garantizado y el incremento de la población, lo que consideraba, a su vez, causa principal de la miseria. Vid. T. R. Malthus, *Primer ensayo sobre la población*, cit., pp. 88-105; e íd. *Ensayo sobre el principio de la población*, trad. T. Ortiz, F.C.E., México, 1951, pp. 330 y ss y 448-449.

245. Sobre la participación de Chadwick en la Comisión, véanse, por ejemplo, H. Dean, *Social security and social control*, Routledge, London, 1991, pp. 53-54; y G. Himmelfarb, *The Idea of Poverty*, cit., p. 156. Más en general, una biografía de este personaje que nos puede dar útiles pistas para comprender sus propuestas la encontramos en S. Finer, *The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*, Methuen, London, 1952.

pensamiento *utilitarista* de Bentham. El primero de ellos, al contrario de las tradicionales ayudas indiscriminadas, consistía en plantear un socorro selectivo que dejaba fuera a los individuos aptos para el trabajo, salvo que éstos se encontrasen en unas condiciones tales que se enfrentasen con auténticos problemas de supervivencia; mientras que el segundo es un principio que nos vamos a encontrar en la actualidad en las diversas medidas de tratamiento de la pobreza y se denomina principio de la *menor elegibilidad.* Este último principio se desarrolla en el marco de la generalización del trabajo asalariado, así como del empeoramiento de las condiciones del mismo y de la necesidad de una masa de población que fuera posible *proletarizar.* Y se concreta en que la situación de aquellos que dependen de la asistencia pública debería ser peor que la de los trabajadores de la clase más baja, con lo que aunque no se denegara el auxilio a ningún pobre, las condiciones de vida deberían ser hechas tan miserables que ellos trabajarían antes que aceptar la ayuda pública. Si el primero de estos dos principios en los que se basó el informe de la Comisión tenía la finalidad de acabar con el fraude, con el segundo se pretendía disuadir al beneficiario de la idea de alcanzar cualquier tipo de provecho con esta intervención pública y alentarle a retornar al trabajo normalizado en la primera ocasión que tuviese[246]. Además, la aplicación conjunta de estos dos principios originaba la aparición de un tercero, el *test de necesidad* o *workhouse test.* Este, sin embargo, podría ser considerado más bien un instrumento a través del cual se facilitaba la aplicación de los dos anteriores y consistía en realizar una prueba en la que el "beneficiario" tenía que decidir si se encontraba en una situación de necesidad tal que se veía obligado a acudir a "un albergue que deliberadamente se había convertido en un espacio del horror"[247]. Este *workhouse test* no era una propuesta original de la Comisión, sino que hundía sus raíces en el sistema de socorro de pobres que ya existía en los siglos XVI y XVII y, de esta forma, el informe de 1832 simplemente proponía la reinstauración, si cabe de una forma más estricta que anteriormente, de un principio que había sido suprimido a finales del siglo XVIII[248].

246. Vid. W. I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State. A History of Social Welfare in America*, 5ª ed., The Free Press, New York, 1994, pp. 53-54; G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 72-73; y M. Moix, *El bienestar social. ¿Mito o realidad?*, cit. pp. 142-145.

247. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., p. 172: "La *workhouse* se vio estigmatizada, y residir en ella se convirtió en una tortura moral y psicológica".

248. M. Moix, *El bienestar social. ¿Mito o realidad?*, cit. p. 143. En las propuestas que aparecen en la "España" del XVI ya podemos encontrar instrumentos racionalizadores similares. Es el caso de los proyectos que Giginta y Pérez de Herrera establecen, respectivamente, en sus obras *Tratado de remedio de pobres* (1579) y *Discursos del Amparo de los legitimos pobres* (1598). También conviene precisar que las Casas de misericordia de Giginta se asimilan más, por su carácter cerrado y su tono esencialmente represivo, a las *workhouses* inglesas que los Albergues de Pérez de Herrera.

La estructuración en el informe de estos principios dejaba patente la influencia de Bentham en las propuestas de la Comisión. Bentham se sirvió de ellos para idear unas instituciones, las *industry-houses*, que aparecían en el centro de su propuesta de crear un sistema de tratamiento de pobres basado exclusivamente en la asistencia interna. Las *industry-houses* eran las estructuras características del *Pauper Management Improved*, una obra que acompañaba al *panóptico* en la construcción de una "gran utopía social"[249]. Estas instituciones guardaban importantes similitudes arquitectónicas, organizativas y económicas con el modelo de prisión de Bentham y su principal diferencia venía dada por su magnitud. Mientras que la *cárcel-panóptico* era una sola y albergaría dos mil presos, de las *casas-industria* se preveía que fueran en una primera fase 250 y posteriormente 500, llegando a albergar a un millón de personas, lo que llevaba a la necesidad de sustituir la propiedad y dirección única de la *cárcel-panóptico* por una especie de compañía por acciones y una junta de directores nombrada por los accionistas al modo de la Compañía inglesa de las Indias Orientales, la Compañía Nacional de Caridad[250]. Las *industry-houses*, que como vemos estaba previsto que "sembraran" toda Inglaterra, seguían una estrategia similar a la impuesta por el plan *panóptico* de Bentham, con lo que pretendían servir para una eufemística *gestión útil de los pobres* que, en realidad, no suponía sino una explotación tanto del trabajo y del tiempo, como del cuerpo de los pobres asistidos. Para Bentham, en su línea utilitarista y en el marco de la inevitable relación abundancia-pobreza, es conveniente sacar el mayor provecho posible de las situaciones de indigencia. De allí que se considere al "principio del empleo total" como el principio rector de esta propuesta, y de acuerdo al cual "no hay ni un movimiento del dedo, ni un paso, ni un guiño, ni un susurro que no pueda hacerse aprovechable para rendir beneficios", lo que lleva a que en estas instituciones "podría darse empleo a todo *fragmento* de capacidad, por insignificante que fuera"[251]. En este sentido, sus *industry-houses* se convierten en "una pesadilla de minuciosa administración utilitaria reforzada con todas las sutilezas de una gestión científica"[252]. Para lo cual resulta de especial importancia la existencia de la "cuenta de autoliberación", un instrumento que computaba los "debes y haberes" del residente

249. Sobre este proyecto reformista centrado en las *industry-houses*, véase J. Bentham, *The Works of Jeremy Bentham*, vol. VIII, J. Bowring (Ed.), New York, 1962, pp. 369 y ss. También nos pueden ser útiles G. Himmelfarb, "La utopía de Bentham", en íd. *Matrimonio y moral en la época victoriana*, trad. E. Rodríguez Halffter, Debate, Madrid, 1991, pp. 127-160; íd. *The Idea of Poverty*, cit., pp. 78-85; y K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 180-182, 196 y 201-202.

250. Vid. J. Bentham, *The Works of Jeremy Bentham*, vol. VIII, cit., pp. 369 y 373-374.

251. Ibídem, p. 382.

252. K. Polanyi, *La Gran Transformación*, cit., pp. 195-196 y 202.

con la institución y que se basaba en el "principio de autoliberación". Por este principio, el propio residente debía ganarse su liberación con el valor de su trabajo, saldando así los gastos originados no sólo en su mantenimiento o cuidado, sino también, por ejemplo, en la recompensa por prenderlo y transportarlo a la *industry-house,* o, incluso, en un seguro de vida para el caso de que muriera antes de saldar todas sus deudas con la institución[253].

Con estas influencias el informe de la *Royal Commissión* fue finalmente publicado en 1834, dando lugar a una reforma del "Derecho de Pobres" ya que sus propuestas fueron recogidas y convertidas en norma en la *Poor Law Amendment Act.* Con esta norma se abolieron los principios de territorialidad y del domicilio, se racionalizó el sistema de ayudas y, en definitiva, se dio un paso importante hacia la creación de los espacios mercantilizados. Se creaba así el marco jurídico que iba a permitir la formación de un mercado de trabajo competitivo, lo que, a su vez, iba a implicar un proceso irreversible de proletarización de las clases populares. La fecha de 1834 se convertía, por lo menos para Inglaterra, en una fecha clave para datar el nacimiento del capitalismo industrial y su sociedad de mercado[254]. Se echaba, de esta forma, el cierre definitivo a una época cuyo sistema asistencial se caracterizaba por las ayudas externas indiscriminadas y las políticas sociales negativas basadas en el encierro y exclusión de los pobres, lo que, por otro lado, parece que no servía más que para alimentar el fraude y provocar un falseamiento de la pobreza[255].

Desde unas posiciones que destacaban por sus rasgos correctores-terapéuticos, se presenta en este momento una "alternativa" a las tradicionales instituciones de reclusión caracterizadas por su función de exclusión[256]. Si bien, y

253. Vid. J. Bentham, *The Works of Jeremy Bentham,* vol. VIII, cit., pp. 383-384 y 402. Tanto para este "principio de autoliberación" y la "cuenta", como para el del "empleo total", puede ser útil acudir a G. Himmelfarb, "La utopía de Bentham", cit., pp. 138-142.

254. Cfr. M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance,* cit., pp. 163 y ss.; K. Polanyi, *La Gran Transformación,* cit., p. 172; y P. Rosanvallon, *La crisis del Estado providencia,* cit., p. 140. Sobre la aplicación de esta Ley, véase también, P. Schwartz, "La Ley de Pobres inglesa de 1834: Las responsabilidades de la economía política", cit., pp. 87 y ss. Finalmente, en G. Himmelfarb, *The Idea of Poverty,* cit., pp. 152-168 encontramos una visión general sobre el contenido del informe, la Comisión que lo elaboró, sus influencias, los principios de la Ley, la importancia de ésta, las posibles "anomalías" que contiene en relación a la doctrina de *laissez-faire* y su acomodación al informe.

255. Sobre este falseamiento de la pobreza, vid. R. Castel, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo,* cit., p. 135; y J. Donzelot, *La police des familles,* cit., pp. 58 y ss.

256. Frente al modelo de reclusión imperante hasta finales del XVIII que llevaba a la exclusión del individuo, el panoptismo benthamista propone "reciclarlos", es decir, corregirlos y normalizarlos. Vid. M. Foucault, *La verdad y las formas jurídicas,* cit., pp. 117 y ss. En este mismo sentido, señalando las diferencias y similitudes de unas y otras instituciones, vid. R. Castel, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo.* cit., pp. 100-107.

como señala Donzelot, más que una ruptura radical se produce "una transferencia de sentido de una misma estructura de segregación"[257]. Así, con el inicio del liberalismo burgués y en la línea citada de exaltar de forma casi neurótica el valor positivo del trabajo, se buscó la materialización de la "utopías sociales" del pensamiento liberal a través de la creación de unas instituciones a las que se refiere Foucault, las "fábricas-prisiones" y las "fábricas-convento", cuyo objetivo no era tanto encerrar a los sujetos de las clases peligrosas con el fin de excluirlos, como encerrar a los mismos sujetos pero con el fin de fijarlos, de ligarlos a un aparato de producción. Con ellas, los diseños teóricos de ingenieros sociales como Bentham parecía que encontraban una cierta plasmación en la realidad. Además, y reforzando el hecho de que estos proyectos llegaron a materializarse en la realidad, hay que indicar que esta utopía no se limitó a extenderse por el ámbito de la industria, sino que existieron otras instituciones que, también en una "forma compacta", compartieron los mismos modelos y principios en los campos pedagógicos, correccional y correccional-terapéutico. Dando lugar, de esta forma, a escuelas, orfanatos y centros de formación por un lado, prisiones y reformatorios por otro, y, finalmente, a hospitales y a hospitales psiquiátricos[258]. La condena de la ociosidad y la reivindicación del trabajo como valor positivo según el orden que la ideología liberal trata de imponer, hicieron posible la existencia, durante el siglo XIX, de estas instituciones con la finalidad de crear personas creando el ambiente. Se trataba de realizar los principios *panópticos* que sustentaban a estas instituciones al nivel de la existencia individual, y para ello se reglamentaba cada momento de la vida cotidiana de las personas internas[259].

En Inglaterra, la combinación de los principios propuestos por el utilitarismo y que sustentan la *Poor Law Amendment Act* de 1834, el socorro selectivo, el principio de menor elegibilidad (*less eligibility*) y la prueba de necesidad (*workhouse test*), determinaron la revitalización de las casas de trabajo o *workhouses*. Se abría así una segunda etapa en estas instituciones, que bajo la

257. Vid. J. Donzelot, "Espacio cerrado", cit., pp. 34-51, donde, en una cierta continuidad, se señala la transformación secularizadora de estos espacios y la aparición de un programa regenerador y adaptador sustentado en el valor terapéutico del trabajo y en la moralización.

258. Las fábricas-prisión, aunque aparezcan como un "ejemplo caricaturesco (...) o la realización del deseo que el capitalista produce al nivel de su fantasía", sin embargo, sí que llegaron a materializarse en gran escala a comienzos del siglo XIX: "En una región situada en el sudeste de Francia había cuarenta mil obreras textiles que trabajaban bajo este régimen. (...) El mismo tipo de instituciones existió también en otras regiones y países como Suiza, en particular, e Inglaterra. (...) En los Estados Unidos había un complejo entero de fábricas textiles organizadas según el modelo de las fábricas-prisiones"; M. Foucault, *La verdad y las formas jurídicas*, cit., pp. 123-124.

259. Foucault recoge un ejemplo de reglamento de una de estas instituciones, una fábrica de mujeres del Ródano. Cfr. ibídem, pp. 121-123.

dirección de dichos principios se caracterizó por un mayor rigor y dureza en el régimen que se aplicó en ellas. En estas instituciones, como pusieron de manifiesto algunos autores de la época, caso de Engels o Dickens, se trató más de un aniquilamiento sistemático del pobre asistido que de un cuidado de éste, lo cual cobra un tono todavía más dramático si se recuerda el hecho de que eran los únicos apoyos con los que podían contar los pobres ante la supresión de todo tipo de ayuda económica y a domicilio. Sus sobrenombres de *bastillas de la ley* y de *cârceles sin culpa* hablan por sí solos, de las draconicas condiciones a las que intencionadamente, y según establecía sobre todo una observación escrupulosa del principio de menor elegibilidad, se sometía la existencia de las personas que tenían la "fortuna" de ser acogidos en ellas. La mala alimentación, el hacinamiento, la falta de unas condiciones mínimas de higiene, el aislamiento al que se veían sometidos los asistidos, la negación sistemática de cualquier derecho,..., fueron constantes en estas instituciones y, a la vez, el objeto que centró las críticas que se fueron extendiendo durante todo el siglo XIX. Se pretendía no sólo hacer desagradable, sino incluso degradante la condición de pobre[260]. El grado de inhumanidad de estas condiciones llegaba hasta tal punto que, a modo de ejemplo, el aislamiento que debían sufrir los pobres asistidos no era suficiente con ser en relación al "mundo productivo" exterior, sino que en el más puro estilo *malthusiano*, y con la excusa de evitar el incremento de pobres, nada más ingresar en las casas de trabajo se separaba a las familias, los hombres a un lado, las mujeres a otro y los niños y las niñas a otro[261]. Finalmente, la insistencia y extensión de

260. Sobre el sistema de *workhouse* posterior a la reforma de 1834, su diseño y su geografía histórica, véase F. Driver, *Power and pauperism. The workhouse system 1834-1884*, cit., pp. 58-94. En lo que respecta al horror que se vivía en estas "casas de trabajo" es descrito en numerosa literatura. Vid. por ejemplo, F. Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, cit., pp. 533-538. En un tono más literario hay que tener en cuenta las referencias que a estas instituciones aparecen en la obra de Dickens, en especial, en el clásico *Oliver Twist*. En este sentido, puede ser útil G. Himmelfarb, *The Idea of Poverty*, cit. pp. 453-488, donde encontramos un estudio sobre la visión de Dickens de los pobres en general. También puede ser interesante consultar un trabajo de recopilación de diversos relatos sobre las "casas de trabajo", antes y después de la reforma de 1834, en M. Moix, *El bienestar social. ¿Mito o realidad?*, cit., pp. 165-181.

261. Sobre el debate que la importancia de la clasificación en este sistema suscitó, y prestando especial atención a niños y dementes, véase F. Driver, *Power and pauperism. The workhouse system 1834-1884*, cit., pp. 95-111. Las *Boards of Guardians*, encargadas de administrar el socorro de los pobres, debían sujetarse a tres principios, aunque no siempre se cumplían en la práctica. Reducción de los socorros a la casa de trabajo, aplicación en las mismas del principio de menor elegibilidad y separación de las familias en el interior. Entre la numerosas denuncias de lo inhumano de esta separación, vid. por ejemplo, F. Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, cit., p. 534; y, en un tono más personal, y por ello también más dramático, Ch. Chaplin, *Historia de mi vida*, trad. J. Gómez de la Serna, Taurus, Madrid, 1965, pp. 25-31.

todas estas protestas va a derivar en los primeros años del siglo XX en un proceso dirigido ya no tanto a la crítica de las condiciones a las que se veían sometidos en estas instituciones los pobres, sino a la crítica de la actitud que ante éstos se tomaba. Frente a esta actitud de dominación absoluta, las protestas van a buscar educar a la opinión pública hacia un reconocimiento del socorro de pobres no como caridad, sino como auténtico derecho basado en la proclamación de la dignidad de cualquier persona, incluso de la más pobre.

### *2.3.- El sistema liberal de beneficencia en España*

Sin embargo, para llegar hasta ese momento de desarrollo en el reconocimiento de la dignidad de la persona había que realizar una complicada travesía a lo largo del siglo XIX, al que ahora vamos a prestar atención, en especial, en lo que supone para el caso español. Hemos visto cómo durante el siglo XVIII, el Antiguo Régimen, su concepción de la pobreza, sus valores y su sistema caritativo de tratamiento de la pobreza fueron sustituidos por el proyecto ilustrado, el cual, a su vez, va a suponer un anticipo de lo que luego acabarán desarrollando las ideas liberales en el siglo XIX. Al comienzo de este siglo hemos visto que, por diversas causas, las condiciones de pobreza de la población se habían agravado, y urgían, de este modo, una serie de reformas en el sistema asistencial. La promulgación de la Constitución de 1812, además de suponer el triunfo del pensamiento liberal y de la burguesía progresista, establecía el marco constitucional básico en el que llevar a cabo la reforma que no sólo las diversas crisis, sino también la caótica situación del sistema asistencial requería. Dejando a un lado si el discurso que se plasma en la Constitución de 1812 no era sino un discurso que pretendía legitimar una sociedad esencialmente injusta, insolidaria y represora[262], lo cierto es que el Estado toma un actitud intervencionista en esta materia, lo que le lleva a ocuparse, insisto, por lo menos en un plano formal, por el bienestar de la nación y de sus ciudadanos, y, más en concreto, porque los establecimientos dedica-

262. Vid. M. Izard, "Recuperar la memoria o perpetrar el pasado. Revolución burguesa e insurgencia popular", en S. Castillo (coord.), *La Historia Social en España. Actualidades y perspectivas*, cit., p. 472. Esta falla entre el discurso de los textos y lo que realmente se pretendía con las políticas liberales, explicaría la paradoja que Martín Mateo presenta al comentar la Revolución francesa, cuando señala que ésta, a la vez que defiende principios como el de fraternidad y solidaridad, exalta valores que, como el individualismo y el espontaneísmo de las leyes naturales, van a abocar a un "darwinismo social". Vid. R. Martín Mateo, *Guía de actividades públicas asistenciales. La asistencia social como servicio público*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1967, p. 26; e íd. "Sobre el concepto de Asistencia social", en VV. AA., *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*, Secretaria General Técnica del Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1966, pp. 58-59.

dos a funciones benéficas cumplieran con sus objetivos[263]. De esta forma, con esta actividad intervencionista que ya antes hemos denominado de policía es cuando se puede empezar a hablar de que el Estado moderno se convierte en un prestador de servicios públicos, y dentro de éstos de los servicios asistenciales. Y, por lo tanto, es a partir de este momento cuando se puede empezar a hablar con una cierta propiedad de la beneficencia como servicio público[264]. Dándose, así, un importante paso hacia otra dimensión de la ayuda que está representada en el compromiso de intervención estatal a través de lo que algunos autores han denominado frente a la beneficencia, asistencia social[265].

---

263. En la Constitución de Cádiz de 1812, aparte de una especie de preámbulo donde se reconoce una cierta preocupación por "la gloria, la prosperidad y el bien de toda la nación", y de un artículo sexto donde textualmente se recoge: "La beneficencia nos obliga a prestar al desvalido aquella protección que desearíamos tener si ocupásemos el lugar suyo", existen unos artículos que establecen esta reestructuración intervencionista del Estado. Así, para el caso de los Ayuntamientos esta capacidad de intervención se recoge en el art. 321. sexto: "Estará a cargo de los Ayuntamientos. Cuidar de los hospitales, hospicios (...) y demás establecimientos de beneficencia..."; y para las Diputaciones Provinciales en el 335. octavo, es obligación de éstas: "Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto...". Los textos de estos artículos de la Constitución de Cádiz de 1812 han sido extraídos de la recopilación E. Tierno Galván. *Leyes Políticas Españolas Fundamentales (1808-1978)*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 27-59.

264. En relación a la beneficencia pública, sus inconvenientes, ventajas, naturaleza,...., cfr. F. Hernández Iglesias, *La Beneficencia en España. Compendio*, Imprenta de Manuel Minuesa de los Ríos, Madrid, 1879, pp. 19-27. Además, sobre los fines y medios de la acción administrativa en la beneficencia pública y su objeto, véase J. Posada, *Estudios sobre la beneficencia pública,* cit., pp. 11-46. Para comprender esta institución nos puede ser de utilidad el recorrido histórico que, incidiendo en la relación caridad privada-beneficencia pública, nos encontramos en: J. Arias Miranda, *Reseña histórica de la Beneficencia Española*, cit., pp. 1-74. De forma más breve, véanse también las aportaciones de: F. Garrido Falla, "La beneficencia general y particular. Situación y perspectiva", en VV. AA., *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*, cit., pp. 17-20; y R. Martín Mateo, *Guía de actividades públicas asistenciales. La asistencia social como servicio público*, cit., pp. 22-30 y 49-52. En este mismo sentido, nos resulta útil la aproximación histórica que al estudio de la legislación de beneficencia, desde el "Código gótico" a las leyes decimonónicas, se realiza en C. Arenal, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, en íd. *Obras completas*, tomo segundo, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1894, pp. 55 y ss.

265. Junto a la bibliografía de la cita anterior, en concreto, para el tránsito de la caridad a la beneficencia, de ésta a la beneficencia pública y, finalmente, a la asistencia social, véase G. Rubio Nombiela, "Caridad, Beneficencia y Asistencia social", en VV. AA., *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*, cit., pp. 71-78; y P. Las Heras y E. Cortajarena, *Introducción al Bienestar Social*, Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales - Siglo XXI, Madrid, 1979, pp. 70-72 y 83-86. También puede verse para acceder a la diferencia entre beneficencia y asistencia social como servicio público, R. Martín Mateo, "Sobre el concepto de Asistencia social", cit., pp. 62-64; e íd. *Guía de actividades públicas asistenciales. La asistencia social como servicio público*, cit., pp. 55 y ss.

Sin embargo, este cambio en la protección que el Estado debía de dispensar a sus súbditos iba a acumular enemigos en aquellos que veían en dicha intervención una pérdida de poder. Hasta este momento, la asistencia social estaba prácticamente en su totalidad en manos de instituciones eclesiásticas que no iban a "regalar" sin ofrecer resistencia su privilegiada situación en dicha materia[266]. Así, sólo dos años más tarde, en 1814, todos estos intentos reformadores se paralizaron bruscamente al producirse la restauración absolutista con Fernando VII, en torno al cual la Iglesia había creado una imagen de auténtico "salvador" de sus intereses, algo que, por otro lado, tuvo un reflejo real tras el ascenso al poder de este monarca Borbón. En este marco político, en lo asistencial destacó la ausencia de un plan global y un enfoque general que no aparecería, y eso brevemente, más que con el Trienio Liberal. Este hecho, unido a que en los años de restauración absolutista la situación económica se vio agravada con las rebeliones que tuvieron lugar en los territorios de ultramar, con lo que aumentaban los gastos y disminuían los ingresos, y a que esto ocurría en un país que acababa de salir de una guerra y con una agricultura y un comercio deprimidos, dio lugar a un terreno abonado para el descontento social[267]. Lógicamente, el resultado de esta situación fue una crisis política que, de momento, parecía poner punto final al Antiguo Régimen y a sus herederos, y que iba a desembocar, tras una serie de levantamientos militares y populares, en el restablecimiento del proyecto liberal[268]. La energía negativa que irradiaba de los poderes eclesiásticos y del Gobierno fue canalizada durante este período conocido como Trienio Liberal en sentido contrario por parte de la burguesía, lo que le permitió, en un corto espacio de tiempo, de 1820 a 1823, plasmar en normas sus proyectos. El campo de la beneficencia se vio afectado por este proceso, y así, tras una serie de instrumentos legislativos que sirvie-

266. Todo el enfrentamiento con la Iglesia estaba motivado por cuestiones económicas. Ya en el siglo XVIII, todavía formalmente en el Antiguo Régimen, cuestiones tributarias enfrentan al Estado, representado en el monarca, con la Iglesia. Sobre estas cuestiones y las reacciones del clero ante las medidas adoptadas por el gobierno, vid. J. Fontana, *La quiebra de la monarquía absoluta (1814-1820). La crisis del Antiguo régimen en España*, Ariel, Barcelona, 1971, pp. 145-167.

267. En D. Castro Alfín, "Las necesidades sociales y su cobertura. 1800-1868", en VV. AA., *Historia de la acción social pública en España, Beneficencia y previsión*, cit., pp. 69-77, encontramos un rápida visión de los problemas económicos y de las políticas asistenciales en el reinado de Fernando VII hasta el comienzo del Trienio Liberal. Para ampliar el conocimiento sobre estos problemas, sobre todo en su vertiente económica, J. Fontana, *La quiebra de la monarquía absoluta*, cit. 1979, pp. 199-218, 243-249, 297-303.

268. Sobre los intentos de restablecer la Constitución de 1812 que se dan entre 1814 y 1820 y que culminan con el pronunciamiento de Riego, vid. J. Fontana, *La crisis del Antiguo Régimen. 1808-1833*, 2ª ed., Crítica, Barcelona, 1983, pp. 127-140, en donde se relativiza la importancia del pronunciamiento dirigido por el comandante Rafael del Riego.

ron de precedentes, llegó la sanción el 25 de enero de 1822, y promulgación el 6 de febrero del mismo año, de una más importante Ley de Beneficencia.

En el espíritu de la Ley de Beneficencia de 1822 estaba una nueva forma de afrontar el problema de la pobreza. Este instrumento se conformó de acuerdo a una concepción de la pobreza distinta a la que había dominado durante el Antiguo Régimen y que llevaba a un planteamiento que mostraba un talante que ya no era exclusivamente represor, sino que era a la vez represor y preventivo[269]. De lo que se trataba con esta nueva estrategia político-legislativa era de reconducir los comportamientos peligrosos para el orden establecido, de moldearlos de acuerdo a una determinada ideología y conforme a unos valores concretos[270]. No se olvidaban las técnicas represivas que secularmente habían caracterizado a la legislación asistencial, pero, en clara sintonía con la aparición de unos conceptos que se irían desarrollando posteriormente, los de riesgo y peligrosidad, la represión se combinaba con la prevención. Incluso, podríamos llegar a hablar de que el Estado liberal aunque no abandonaba su "rostro violento" y "despótico", sí que dejaba a un lado determinada violencia de tono exclusivamente represor y la transformaba en una violencia simbólica, de tecnologías sutiles, calculadas, de sometimiento, de disciplinas que atravesando todo el cuerpo social sirvieran para la pacificación del sistema, condición, por otro lado, indispensable para el desarrollo del proceso de acumulación de capital[271]. La Ley de Beneficencia de 1822 formaba así parte de un

269. Como recoge Donzelot: "El problema es tanto más delicado ya que no puede ser resuelto como se hacía bajo el Antiguo Régimen por una pura y simple represión, sino que la economía liberal necesita de la puesta en práctica de procedimientos de conservación y de formación de la población"; J. Donzelot, *La police des famillles*, cit., p. 55.

270. En este sentido, véase J. Arias Miranda, *Reseña histórica de la Beneficencia Española*, cit., pp. 146-147, donde, aunque se reconoce que "las leyes no han de alcanzarlo todo", se reinvidica la potencialidad de la legislación como instrumento "para atajar el paso á la disolucion, á la prodigalidad, al libertinaje, donde tiene noviciado la indigencia".

271. "El liberalismo también sabe ser 'despótico' y recurrir a la violencia institucional contra quienes no aceptan su racionalidad contractual y su absolutización del individualismo. (...) El mercado libre coexiste con la aplicación de tácticas disciplinarias en las instituciones del Estado. La producción de mercancías sólo es posible mediante una pacificación del Estado liberal en el que el ejercicio del poder, la violencia, no adopta predominantemente la forma de la represión cuanto de tecnologías sutiles, calculadas, de sometimiento; es decir, se transforma en instancia productiva"; F. Alvarez-Uría y J. Varela, *Sujetos frágiles. Ensayo de sociología de la desviación*, cit., pp. 31-32. Vid. también, en relación a este reformismo burgués que pretende integrar a las clases populares en provecho propio, R. Castel, "La 'guerra de la pobreza' en los EE. UU.: el estatuto de la miseria en una sociedad de abundancia", en *Negaciones* 7, 1979, pp. 88-89. Finalmente, sobre la confluencia de los dos órdenes al servicio de la acumulación de capital, el penal, a través del Código Penal de 1822, y el asistencial, con la Ley de Beneficencia del mismo año, puede ser útil ver J. Serna Alonso, "El encierro disciplinario en la España contemporánea. Una aproximación", cit., pp. 367 y ss.

plan más amplio diseñado por el Gobierno liberal, a través del cual éste trataba de asegurar su nueva posición de poder. Para ello, el Estado asumía responsabilidades y atribuciones en el plano asistencial, a la vez que se llevaba a cabo un proceso de secularización de la asistencia benéfica, con el que se iba a despojar a la Iglesia de una de sus funciones y espacios de poder tradicionales, la asistencia social. En definitiva, lo que venía a ocurrir con este cambio decidido en la actitud de los poderes públicos hacia la pobreza era que el Gobierno entendía a la beneficencia como un instrumento íntimamente ligado a la economía política y al mantenimiento de la paz y la estabilidad social.

La puesta en marcha del proceso secularizador significaba que se era consciente de que ya no se podía dejar la solución de los problemas que ponían en peligro al sistema en manos privadas, por lo que se diseñó una política benéfico-asistencial basada en transferir la hegemonía desde los centros eclesiásticos, por un lado, a los ayuntamientos y juntas provinciales; y, por otro lado, y como manifestación de la existencia del ya referido compromiso táctico entre el poder político y la medicina, a un grupo de nuevos profesionales entre los que destacan los médicos e higienistas. Estos racionalizan sus intervenciones públicas y así, por ejemplo, sustituyeron las rogativas, letanías, adoraciones y procesiones, por medidas de higiene pública como las cuarentenas y las desinfecciones. Esta política secularizadora que, en realidad, se desarrolló ya desde principios del XIX y durante prácticamente todo el siglo, completó sus rasgos básicos, junto a esta pérdida de poder de la Iglesia, con la crítica y sustitución de las instituciones cerradas por la asistencia domiciliaria, y con una serie de medidas de carácter desamortizador. No obstante, este proceso no iba a estar exento de vaivenes, ya que ante esta tendencia secularizadora, y unido a que a la propia debilidad de la burguesía se opuso la fuerte *corporeidad* de los privilegiados *fantasmas* del Antiguo Régimen, la Iglesia reaccionó y modificó su vertiente público-asistencial, organizando, con un importante entramado de establecimientos asistenciales y de congregaciones religiosas con fines del mismo tipo, una especie de "cruzada" frente al mal como algo innato de las clases populares[272].

272. Vid. F. Alvarez-Uría, "Los visitadores del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del XIX", cit., pp. 125-128. En cuanto al éxito de la citada reacción eclesiástica es significativo que: "De los 606 establecimientos asistenciales públicos que había en toda España en 1909, un total de 422 estaban servidos por religiosos, mujeres en su mayoría. Y es que, (...), sólo la Iglesia disponía de agentes especializados en el negocio de la miseria"; ibídem, p. 125; y F. Alvarez-Uría y J. Varela, *Sujetos frágiles. Ensayo de sociología de la desviación*, cit., pp. 99-103, donde a la vez que se recogen estos mismos datos se hace un análisis del papel de la Iglesia como defensora del orden social, sobre todo, en el ámbito de la asistencia a enfermos mentales.

Además, y por otra parte, la plena comprensión del proceso secularizador exige, por lo menos, tener constancia de otro proceso que le acompaña, la municipalización de la asistencia[273]. En este sentido, a través de ella la burguesía iba a entrar en la dirección y usufructo de los recursos asistenciales, y así el protagonismo de las instituciones particulares ligadas a la Iglesia iba a decaer en beneficio de las instituciones municipales y provinciales, entre las que destacaba la labor de las Juntas Municipales de Beneficencia[274]. Estas Juntas, compuestas por miembros de la burguesía local, se encargaban de centralizar y coordinar todo el aparato asistencial y recibían, para su mejor operatividad, el complemento necesario en las Juntas Parroquiales de Beneficencia que podían considerarse como unas "filiales ejecutivas" de las primeras. A su vez, estas Juntas Parroquiales son un ejemplo de cómo el proceso de secularización no fue algo brusco y radical, y representan una buena muestra de la existencia de un tándem eclesiástico-civil en la gestión de la asistencia decimonónica. Así, mientras la presidencia de las mismas era ejercida normalmente por el párroco, los demás componentes de las Juntas eran ciudadanos destacados que estaban "interesados en colaborar con el ayuntamiento para preservar el orden público, el respeto por la autoridad, el reconocimiento de la situación económica dominante y la práctica de las buenas costumbres"[275]. De esta forma, y gracias a medidas legislativas como la Ley de Beneficencia, en este período del Trienio Liberal iba tomando forma una cierta beneficencia municipal. Esta, aunque en cierta manera supone un intento por transformar la herencia de la asistencia caritativa y particular en "un servicio administrativo permanente, centralizado y 'público' en manos de los ediles de la ciudad", vivió, por lo menos en estas primeras décadas de siglo, grandes limitaciones que le impidieron traspasar la barrera que le hubiera llevado a convertir este servicio en algo más que un mero mecanismo de control al servicio de unos pocos[276]. Y esto, fundamentalmente, porque con esta transformación lo que realmente ocurrió fue un simple traspaso de poder, -en concreto, en lo que se

273. "Enáltecese la beneficencia cuando la ejercen los Ayuntamientos"; J. Arias Miranda, *Reseña histórica de la Beneficencia Española*, cit., p. 138.

274. Sobre estas instituciones, su composición y funciones, véase J. Posada, *Estudios sobre la beneficencia pública*, cit., pp. 257-260.

275 P. Carasa Soto, "Beneficencia y control social en la España contemporánea", cit., pp. 225-226.

276. Cfr. íd. "Metodología del estudio del pauperismo en el contexto de la Revolución burguesa española", cit., p. 382. El mismo autor nos explica el entrecomillado: "Entrecomillamos público porque el calificativo sólo actúa de tapadera, en cuanto que escondía la defensa privada de los intereses de los grupos de burgueses que dirigían el concejo". Así, parece que la dialéctica "público-privado" es más ideológica que real y se utiliza como argumento legitimador del cambio de titularidad de la asistencia. Vid. íd. "Beneficencia y control social en la España contemporánea", cit., pp. 195-197.

refiere a la gestión de los recursos y servicios en torno a los que se organizaba el sistema asistencial-, desde la Iglesia como institución privilegiada del Antiguo Régimen a las oligarquías locales y urbanas como privilegiadas de la sociedad burguesa.

Durante el Trienio Liberal se sigue, pues, avanzando en un proceso común a otros países donde se imponían los modelos burgueses, y que arrancaba en el siglo anterior con el pensamiento ilustrado, la utilización de la beneficencia como instrumento de control de los riesgos sociales. Se daba, así, un paso más en el camino de perfeccionamiento de la *economía social*, poniendo de manifiesto que la economía política liberal era algo complejo que no se podía resumir en el clásico principio de *laissez-faire*, sino que, aun por razones que podríamos calificar de "interesadas", comprendía una política social preocupada por la pobreza, las desigualdades y su gestión[277]. En este proceso la burguesía liberal va a introducir una serie de novedades que básicamente van a consistir, en primer lugar, en traspasar la gestión del aparato asistencial, y sus recursos, a manos de las burguesías locales; en segundo lugar, en concentrar los recursos en la ciudad en detrimento de las zonas rurales, ya que realmente aunque la pobreza era en un gran número de extracción rural se concentraba en las ciudades; y, en tercer lugar, y junto a las anteriores novedades en cuanto a los sujetos y al ámbito de actuación, hay que añadir aquellas que tienen lugar en relación a los objetivos a perseguir por la beneficencia, ya que "la burguesía decimonónica amplió los objetivos concretos a perseguir con la beneficencia, siempre dentro de las coordenadas de regular el mercado de trabajo, de filtrar el amenazante proceso de vaciado rural e inmigración urbana, y reforzar su posición en las nuevas relaciones de producción"[278].

Para todo ello se contaba con dos elementos, una institución, la familia, y una tupida y eficaz red administrativa. En lo que se refiere a la primera, la familia, ésta se entiende en su expresión nuclear, a la que ya hemos visto en páginas anteriores se valora de forma positiva y a la que no se considera tanto un objeto de intervención, como más bien un campo privilegiado desde donde llevar a cabo las tareas de socialización necesarias para la reproducción pacífica, por lo que no es de de extrañar la importancia que dentro de ella y junto al niño, se le dio al papel socializador desarrollado por la mujer, pues como recoge Donzelot: "Esta estrategia de familiarización de los hogares populares en la

277 Sobre la complejidad de la política liberal superando el principio de *laissez-faire*, vid. F. Ewald, *L' Etat providence*, cit., pp. 53-79.

278 P. Carasa Soto, "Beneficencia y control social en la España contemporánea", cit., p. 220.

segunda mitad de siglo XIX coge su apoyo principal en la mujer"[279]. Mientras que en lo que se refiere al segundo elemento, la burguesía decimonónica, en esta línea de ampliación de objetivos de su beneficencia, diseña una completa red administrativa para que actúe como una *vacuna* frente a situaciones de riesgo, oponiéndose, de este modo, los servicios relativos a la sanidad, la oferta laboral, la enseñanza, los abastecimientos, o/y el orden público, a los riesgos originados por la insalubridad y la propagación de epidemias, el paro permanente o estacional del jornalerismo, el analfabetismo y abandono de educación de los niños, la escasez de alimento o/y las algaradas, protestas callejeras y otras actuaciones de fácil calificación como delictivas. De esta forma, se pretende llevar a cabo la ya referida "reculturización" o moralización de las clases populares, sustrayéndolas de los valores y hábitos propios y sumergiéndolas en los valores de la burguesía, ahorro, previsión, educación, familia y trabajo. Se trata de una red que tiende hacia la estructura panóptica diseñada de acuerdo a los principios de inspeccionabilidad y vigilancia permanente sobre los que Bentham construye su proyecto social, desde el cual, y sin salirse de la línea marcada por el individualismo liberal, se reconoce la complejidad y los límites de éste, y se defiende un intervencionismo sobre problemas que como la pobreza puedan afectar a la estabilidad del sistema[280]. A la conformación de esta tupida red sirven, sobre todo, dos instituciones, las Juntas Parroquiales y el padrón de pobres. La combinación de ambos elementos, aparecidos a mediados del XIX, proporcionaba un cierto efecto capilar que por su intensidad hacía de la beneficencia un auténtico mecanismo de control personal. De esta forma, el padrón de pobres proporcionaba, gracias a una constante inspección, un cúmulo de datos sobre cuestiones demográficas, sociales, económicas, militares y religiosas, que eran posteriormente utilizados por las Juntas Parroquiales no sólo para decidir a quién y cómo conceder los socorros, sino también y sobre todo, como mecanismo de control para prevenir cada uno de los comportamientos sociales y políticos de una población potencialmente peligrosa[281].

279. J. Donzelot, *La police des familles*, cit., p. 42. En este sentido: "La mujer obrera tendrá en el hogar una doble función que cumplir: criar sanos y fuertes a sus hijos y moralizar al marido". Si bien esta utilización tiene graves efectos para su salud, pues: "Está obligada a cumplir papeles que se le asignan, a vivir en un perpetuo desequilibrio interior, a refugiarse, en fin, en el terreno psicológico. Sus crisis anímicas serán el tributo que ha de pagar a una política social que la aisla"; F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., pp. 324-325.

280. Cfr. J. Gray, *Liberalismo*, trad. Mª. T. de Mucha, Alianza Editorial, Madrid, 1994, pp. 52-54, en concreto para la *paradoja* del utilitarismo intervencionista de Bentham; y 113 y ss. sobre la defensa de los liberales de un Gobierno limitado, pero no por ello de un Estado mínimo.

281. Sobre la eficacia del uso combinado de ambas instituciones, puede ser interesante ver P. Carasa Soto, "Beneficencia y control social en la España contemporánea", cit., pp. 224-227.

Sin embargo, todo este proceso de reforma asistencial que va a acabar confluyendo en un modelo más intervencionista y dominado por los conceptos de riesgo, seguro y previsión iba a tener un devenir discontinuo y en cierta medida paralelo al ritmo marcado por los acontecimientos y cambios políticos[282]. Así, para el caso español, el camino que en la secularización y racionalización del tratamiento de la pobreza se emprendía de forma decidida durante el Trienio Liberal por la Ley de Beneficencia de 1822 se va a ver truncado, en primer lugar, por la poca operatividad de que disfrutaba la norma en cuestión debido a la crisis hacendística a la que estaba sometido el Estado; y, en segundo lugar, por la corta vigencia de que va a gozar esta norma[283]. Durante el Trienio Liberal habían sido constantes los enfrentamientos entre los diversos sectores liberales. Todo esto, además, en el marco de una mala situación económica que originaba frecuentes levantamientos populares, lo que desembocó en un acceso al poder de los liberales más radicales, que al intensificar el proceso de desamortización como posible solución a la situación económica acabaron por despertar al pasado absolutista. Así, la Santa Alianza, máximo representante del absolutismo en la época, decide intervenir en España y con los Cien Mil Hijos de San Luis pone fin al régimen liberal en agosto de 1823, a la vez que restablece como monarca absoluto a Fernando VII[284]. Lógicamente, con la caída del liberalismo, una medida legislativa tan paradigmática de la época como la Ley de Beneficencia fue derogada, lo que supuso, a la vez que un paso atrás en el proceso secularizador y racionalizador, el retorno a las soluciones asistenciales tradicionales, sobre todo, a la no intervención estatal y a la potenciación de donaciones y limosnas para mantener las instituciones privadas como solución al problema de la pobreza[285].

---

282. En este sentido, puede ser útil para comprender en el ámbito europeo el tránsito desde la beneficencia hacia este otro tipo de modelos, G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 65-127; y E. Maza, *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX. Aproximación histórica*, cit., pp. 130-140. Para el ámbito español, ibídem, pp. 140-163; y J. Cuesta Bustillo, *Hacia los seguros sociales obligatorios*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988, pp. 21 y ss.

283. D. Castro Alfín, "Las necesidades sociales y su cobertura. 1800-1868", cit., pp. 78-79. Esta crisis hacendística del Trienio Liberal no es algo aislado, sino que se da en el marco de una serie de crisis ocurridas en la España de las primeras décadas del XIX. Vid. J. Fontana, *La quiebra de la monarquía absoluta (1814-1820). La crisis del Antiguo régimen en España*, cit., pp. 24-30, 47-67, 241-256. Además, ibídem, pp. 307-451, nos ayuda a comprender los diversos intentos de reforma de la Hacienda en esa época, sus plasmaciones legales, sus defectos y sus resultados en la práctica; y, también, íd. *La crisis del Antiguo Régimen. 1808-1833*, cit., pp. 280-283.

284. Sobre este episodio y la política represiva que le siguió, vid. ibídem, pp. 164-173. Una visión de lo que supone esta "isla" liberal, en especial en el plano ideológico, la tenemos en A. Gil Novales, *El Trienio Liberal*, Siglo XXI, Madrid, 1980.

285. Esta vuelta a las soluciones tradicionales supuso, como recoge González Duro para las casas de locos en la *Década Ominosa*, el abandono y precarización de los estable-

En 1833 muere Fernando VII, lo que va a significar la superación de este paréntesis absolutista conocido como la *Década Ominosa* y el inicio del reinado de Isabel II. En este momento, y con la Regencia de María Cristina de Borbón, se intensificó la necesidad de reformar el sistema asistencial en torno al eje de la intervención estatal. De allí la promulgación de una serie de medidas legislativas tendentes, sobre todo, a la secularización del sistema asistencial, y que van a culminar en el restablecimiento en todo su vigor de la Ley de Beneficencia de 1822. Esta serie de disposiciones legales se inicia con la Instrucción del 30 de noviembre de 1833 que incluye un apartado sobre los "deberes de la Administración en materia de beneficencia". Posteriormente, esta norma es complementada por la Real Orden de 26 de marzo de 1834 en la que se establece una mayor intervención del Estado en las instituciones benéficas. Finalmente, y tras una Real Orden de 12 de abril de 1836 a través de la cual se insta la realización desde la Administración pública de un estudio estadístico de las instituciones particulares, el proceso secularizador culmina con un Real Decreto de la Reina Gobernadora María Cristina con fecha de 8 de septiembre de 1836 que restablece la Ley de Beneficencia aprobada en el Trienio Liberal[286]. Este proceso secularizador de la asistencia social sigue desarrollándose aunque con limitaciones, y así, si bien diversas normas insisten en delimitar la beneficencia como un servicio público y en dotar a la Administración de una mayor capacidad de control, sin embargo, muchas instituciones particulares siguen manteniendo, pese a los procesos desamortizadores, el margen de maniobra que les confiere su autonomía económica. De esta forma, se alimenta la idea de que "si bien el poder estatal consiguió cambiar el rostro a la caridad asistencial del Antiguo

---

cimientos benéficos. Vid. E. González Duro, *Historia de la locura*, tomo II, cit., pp. 205-206. En esta situación, un Real Decreto de 20 de abril de 1824 ordena la beneficencia restaurando los establecimientos existentes. El resultado fue el mantenimiento de los tradicionales problemas, "agobios económicos, desorden, escasa eficacia", bajo la dirección de dos principios comunes a los reglamentos de estas instituciones, "disciplina del asilado y abrumadora atención a las prácticas religiosas"; D. Castro Alfín, "Las necesidades sociales y su cobertura. 1800-1868", cit., pp. 79-80. En estas mismas páginas, Castro Alfín analiza algunos artículos del minucioso reglamento de régimen interno que se dio en 1826 la Casa de Piedad de Vitoria y en los que aparecen los principios citados.

286. Previamente, todavía con Fernando VII, se dictaron algunas normas de carácter benéfico-asistencial como la Real Orden de 28 de agosto de 1833 y, sobre todo, una Real Orden de 16 de junio de 1833 para estructurar la beneficencia, y que aunque inspirada en la Real Cédula de 1787 también recoge parte de la Ley de 1822. Sobre estas normas, y también sobre la Instrucción que contenía el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 y su concreción en la Real Orden de marzo de 1834, vid. J. Posada, *Estudios sobre la beneficencia pública*, cit., pp. 249-254; y D. Castro Alfín, "Las necesidades sociales y su cobertura. 1800-1868", cit., pp. 80-85.

Régimen no fue capaz de crear un sector benéfico propio e independiente de asistencia social"[287].

En esta línea de apostar por una secularización no completa sino compartida, ante una situación de creciente pobreza que reclamaba la intervención estatal, y con el fin de adaptar la legislación sobre beneficencia al marco establecido por la nueva Constitución de 1845, se llevó a cabo una reorganización que implicaba la modificación de la Ley de Beneficencia de 1822[288]. Básicamente, la reorganización asistencial se debía a dos causas, por un lado, la aparición de una nueva pobreza fruto de las crisis del modelo de producción del capitalismo industrial, sobre todo, las que tuvieron lugar en los años 1843 y 1847; y, por otro lado, tampoco es ajena a esta reestructuración la preocupación de la burguesía de consolidar su orden social y económico a través de la creación de un aparato jurídico-administrativo[289]. Va a ser, sobre todo, entre 1847 y 1855 cuando se pongan las bases legales del nuevo sistema de beneficencia liberal, y así, aunque previamente ya existen algunas normas con las que se pretende una cierta reorganización de la asistencia, la modificación global llega con la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849, cuyo posterior desarrollo reglamentario lo realiza el Real Decreto de 14 de mayo de 1852[290]. Estas normas, con las que "el Gobierno moderado trataba de establecer un sistema jerárquico y centralizado de control social, sin que eso implicase un compromiso para el Estado"[291], van a marcar una época aunque sólo sea por su larga

287. T. Picontó, *La Protección de la Infancia (Aspectos sociales y jurídicos)*, cit., p. 23. El Estado, bien por necesidad, o bien porque no le interesaba asumir por completo la responsabilidad sobre unas instituciones que se encontraban casi en situación de quiebra, limitó su actuación y así, "la acción del gobierno llegaba, por tanto, sólo a encauzar limosnas de particulares, pero no a arbitrar recursos propios ni a plantear una acción asistencial sistemática y efectiva ni aún en las emergencias"; D. Castro Alfín, "Las necesidades sociales y su cobertura. 1800-1868", cit., p. 83.

288. En esta modificación se aludía también de forma crítica al "espíritu centralizador" de la ley de 1822, que no estaba acorde con las leyes reguladoras de las corporaciones locales. Vid. J. Posada, *Estudios sobre la beneficencia pública*, cit., pp. 256 y ss.

289. Vid. D. Castro Alfín, "Las necesidades sociales y su cobertura. 1800-1868", cit., pp. 87-88.

290. Vid. J. Arias Miranda, *Reseña histórica de la Beneficencia Española*, cit., pp. 68 y ss. donde a partir de estas normas se analiza el estado de la beneficencia. Vid. también, E. Maza, *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX. Aproximación histórica*, cit., pp. 183-186; y M. Esteban de Vega, *De la Beneficencia a la previsión. La acción social en Salamanca (1875-1898)*, Diputación de Salamanca, Salamanca, 1991, pp. 102-103. Una visión más general de la regulación de la beneficencia en esta época, y prestando atención, sobre todo, al papel de cada norma como reflejo del pensamiento político de la época, la podemos encontrar en C. López Alonso, "La pobreza en el pensamiento político. España, primera mitad del siglo XIX", en *Historia Social*, 13, 1992, pp. 141-145.

291. E. González Duro, *Historia de la locura*, tomo II, cit., p. 252.

vida, ya que van a estar vigentes hasta entrado el siglo XX y, además, van a constituir un obligado punto de referencia[292]. El eje de la reorganización, la Ley de 1849 y su Reglamento, establecía una división entre establecimientos públicos y privados, quedando esta segunda calificación de privados únicamente para aquellos que cumplan unos determinados requisitos en relación a sus objetivos, dirección y recursos, mientras que los públicos podían ser generales, provinciales o municipales, atendiendo a los servicios que presten y a la procedencia de sus recursos. No obstante, la propuesta que se presentaba no acababa de romper con el pasado, y en este sentido, la Ley de 1849 presentaba un tono moderado. Si de una parte no acababa de avanzar de forma definitiva en el proceso secularizador, ya que junto a lo público, seguía contando con la iniciativa privada y, en concreto, con el papel de la Iglesia católica en este ámbito benéfico asistencial; de otra parte, si bien establecía que el sistema de beneficencia se encontraba centralizado al localizarse en manos del Gobierno y de una Junta General con sede en Madrid, sin embargo, admitía una cierta descentralización al continuar la municipalización de la beneficencia con las Juntas Municipales y las Provinciales, a las que se podían unir las Juntas por barrios, las parroquiales y, finalmente, las Juntas de señoras que tendrán un mayor desarrollo posteriormente y cuya creación el legislador de 1849 valora positivamente[293]. Por otro lado, no se puede tampoco ignorar que en todo este proceso van a influir cuestiones económicas que tienen que ver, de forma general, con los agobios presupuestarios del Estado, los cuales van a marcar el ritmo y la posibilidad de consolidar "el proceso secularizador en su doble vertiente administrativa y económica", haciendo que la dependencia de las instituciones privadas frente al Estado pase, con el tiempo, a ser completa. Y, más en concreto, la evolución de este proceso guarda relación con la existencia de la legislación

292. Una visión crítica de cómo queda el sistema benéfico tras este desarrollo legislativo la encontramos en C. Arenal, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, cit., pp. 63-72. Se acompaña de un cuadro cronológico de los principales establecimientos benéficos en España fundados hasta 1852, indicando su denominación, lugar, nombre del fundador y fecha de la misma, ibídem, pp. 23-29. Otro cuadro de este tipo lo encontramos en: J. Posada, *Estudios sobre la beneficencia pública*, cit., pp. 238-245.

293. En D. Castro Alfín, "Las necesidades sociales y su cobertura. 1800-1868", cit., p. 93, tenemos un cuadro de las Juntas de caridad, General, Provinciales y Municipales, a las que se refieren esta Ley de 1949 y el Reglamento de 1852, indicando su composición, competencias y estructura. En lo que respecta a las agrupaciones de señoras parece que la iniciativa del legislador tuvo cierto eco, pues como dice Arias Miranda en 1862: "De algún tiempo acá vemos con gusto que se establecen asociaciones también de señoras que sobreponiéndose á las costumbres, á las preocupaciones, á las ideas de clase, barreras contra que suele tropezar el sentimiento del bien, han esplayado su propension nativa de asistir al que es aquejado de algun padecimiento"; J. Arias Miranda, *Reseña histórica de la Beneficencia Española*, cit., p. 153. La posibilidad de crear estas Juntas de señoras aparece recogida en el art. 12 de la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849.

desamortizadora, caso de la Ley de Desamortización que impulsada por Madoz en 1855 fue uno de los principales instrumentos de intervención y control desde lo público sobre los recursos de las instituciones privadas de beneficencia, pues esta norma introducía a las instituciones privadas en el trazado de un círculo de debilitamiento que se iba a cerrar con la obligación de asumir crecientes responsabilidades asistenciales por parte del Estado que, progresivamente, se iba encontrando en mejores condiciones que las instituciones privadas para la obtención de recursos financieros destinados a sus planes asistenciales[294].

Entre finales de los cincuenta y la década de los setenta se produjo lo que podría llegar a denominarse como una escalada legislativa en lo asistencial. Se promulgaron diversas normas que aunque pretendían reorganizar el sistema benéfico-asistencial, supusieron realmente un proceso de idas y venidas en lo que se refiere al reparto de responsabilidades entre lo público y lo privado y a la aparición o desaparición de algunas instituciones como las Juntas Provinciales y Municipales[295]. En este proceso, con un Decreto de 1875 se impulsa la creación de las Juntas de Señoras, que vienen a desarrollar la previsión del art. 12 de la Ley de 1849, y cuya función va a consistir en auxiliar al Gobierno supervisando la utilización correcta de los recursos asistenciales, públicos y privados[296]. Finalmente, este suceder legislativo referido al sistema benéfico decimonónico se termina de perfilar con diversos Decretos e Instrucciones siguiendo los criterios de uniformidad, racionalización y aceptación de la colaboración entre la beneficencia pública y privada[297]. En definitiva, con la Restauración se liberaliza la iniciativa privada en el campo de la beneficencia y se establece, como elemento de contrapeso, una responsabili-

294. Vid. E. Maza, *Pobreza y asistencia social en España, siglos XVI al XX. Aproximación histórica*, cit., p. 186; y R. Martín Mateo, *Guía de actividades públicas asistenciales. La asistencia social como servicio público*, cit., p. 52.

295. En relación a este desarrollo legislativo, y en realidad, para una visión de la normativa decimonónica en materia benéfico-asistencial hasta el último cuarto del XIX, vid. F. Hernández Iglesias, *La Beneficencia en España. Compendio*, cit., pp. 135 y ss., donde se recopilan "íntegras y anotadas las principales disposiciones legales" que sobre beneficencia se dictaron en España en dicha época.

296. Sobre la funciones de estas Juntas de Señoras como órganos auxiliares de gobierno del sistema de beneficencia, M. Krause, "La legislación sobre beneficencia y su práctica en el cambio de siglo", en VV. AA., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, cit., pp. 194-195.

297. Sobre la legislación de beneficencia de 1875 a principios del XX, ibídem, pp. 193-199. Al margen de la normativa básica, en este tiempo y para esta materia, existen otras normas como, por ejemplo, la Ley de 26 de junio de 1877 que pretendió en la Restauración, aunque sin mucho éxito, la reforma de unas instituciones heredadas del sistema asistencial del Antiguo Régimen, los Pósitos. Sobre el tema de los Pósitos y su función como instrumentos de previsión social puede verse P. Carasa Soto, "Los Pósitos en España en el siglo XIX", en *Investigaciones Históricas* 4, 1983, pp. 249-304; P. Trinidad Fernández, "Asistencia

dad estatal en el sentido de que el Estado asume "una labor de vigilancia sobre el correcto manejo de fondos, el cumplimiento de los fines de la fundación, la exención fiscal del patrimonio de las instituciones de beneficencia pública"[298].

En la valoración que cabe realizar de la transformación sufrida por el sistema asistencial con el nuevo orden liberal, no se puede decir que constituya una transformación realmente revolucionaria o radical. En este sentido, sobre este sistema recaen tres líneas de crítica. En primer lugar, se le achaca que "el núcleo central de sus destinatarios fue esencialmente el mismo al que se había dirigido la acción social del Antiguo Régimen -es decir, los expósitos, huérfanos, viudas, enfermos, impedidos, ancianos", lo cual venía a significar que no se prestaba la suficiente y necesaria atención a los nuevos colectivos de pobres aparecidos con el desarrollo de la sociedad industrial y que se acogían al nuevo concepto de pobreza. En segundo lugar, otra línea de crítica tiene que ver con los mecanismos asistenciales, que no eran sino "un trasunto de formas asistenciales conocidas desde tiempo atrás". Para nada habían valido los nuevos planteamientos ilustrados, o su proyección posterior en las ideas liberales, de lo que es muy revelador que con la apariencia de transformador que tenía el proceso desamortizador su fin último resultó ser el móvil de lucro. Finalmente, una tercera línea de crítica muy relacionada con la anterior se traza en torno al registro excesivamente moderado del proceso de "estatalización" o "secularización" de la asistencia. Este proceso tuvo fuertes limitaciones, y "en ningún momento fue entendido en términos de monopolio", sino que muy al contrario, "la iniciativa particular gozó siempre de un amplio margen de maniobra", lo cual, por otro lado, no deja de ser otra cosa que la conclusión normal y lógica en un país donde los poderes públicos carecían no sólo de medios, sino también, y allí está lo realmente grave, de voluntad política para "crear una verdadera red de protección social" que cubriera las crecientes necesidades de la población[299]. En definitiva, parece que, pese a las "buenas intenciones" mostradas ya en el diseño de la Ley de Beneficencia de 1822, el sistema asistencial español llegó a finales del XIX sin acabarse de conformar como un auténtico sistema. Es decir, no existía una auténtica política de acción social "capaz de mirar a medio y largo plazo y dispuesta seriamente a luchar contra la miseria y la indefensión, y no a contentar-

y previsión social en el siglo XVIII", cit., pp. 111-114; y M. Esteban de Vega, *De la Beneficencia a la previsión. La acción social en Salamanca (1875-1898)*, cit., pp. 130-136.

298. P. Carasa Soto, "Beneficencia y control social en la España contemporánea", cit., p. 200.

299. Vid. sobre este análisis de la configuración legal de la asistencia liberal decimonónica española, y cómo concluye en un marcado continuismo con respecto al sistema tradicional, M. Esteban de Vega, "La asistencia liberal española: beneficencia pública y previsión particular", en *Historia Social* 13, 1992, pp. 126 y 138; e íd. *De la Beneficencia a la previsión. La acción social en Salamanca (1875-1898)*, cit., p. 104.

se con disimular las verdaderas causas de éstas. (...) La beneficencia se utiliza entonces como paliativo de la miseria, (...) cuando se producía una situación crítica, las autoridades y la prensa no hablaban de solucionarla o resolverla, sino de 'conjurarla', como si el remedio de los males sociales fuera una acto mágico y no el resultado de una acción política consciente de la problemática social"[300].

No obstante, y pese a esta valoración que tiende a inclinarse hacia lo negativo, y a que en todo este proceso de configuración del sistema benéfico liberal español se dan, como hemos indicado, unas continuas idas y venidas, el resultado final va a ser que partiendo de un sistema asistencial en manos de la iniciativa particular, sobre todo de la Iglesia[301], fruto, por otro lado, de una tradición abstencionista de los poderes públicos en esta materia, se va a acabar desembocando en un proceso secularizador fundamentado en la asunción del principio de responsabilidad de los poderes públicos ante la creciente demanda asistencial. Una demanda que, además, se veía agravada por el hecho de que las iniciativas particulares herederas del espíritu de la caridad tradicional se habían llevado a cabo, en gran medida, por el móvil de la autogratificación personal y religiosa, por lo que al bastarles con unos sujetos pasivos procedentes del pauperismo tradicional se veían incapaces de dar respuesta a los pobres originados por los procesos de industrialización[302]. Finalmente, conviene insistir en que este proceso histórico que desemboca en un modelo de Estado intervencionista en lo social no conlleva un principio absoluto de exclusión sobre las actuaciones particulares en ese campo, sino que al contrario, y conforme se va avanzando en el siglo XIX, se va siendo consciente de la necesidad de una actuación compartida público-privada. En este sentido, resultan significativos del pensamiento de la época los comentarios que extraemos de la obra de Arias Miranda, *Reseña histórica de la Beneficencia Española*, en la

300. M. Gutiérrez Sánchez, "Crisis social y asistencia pública en el último cuarto de siglo", en VV. AA., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, cit., pp. 161-191, donde además encontramos unos apuntes sobre la legislación benéfica de la segunda mitad del XIX, sobre las medidas tomadas en esa época y sobre la evaluación, con abundantes datos estadísticos, de la beneficencia hasta la primera década del XX, centrándose, finalmente, en el caso de Madrid.

301. La Iglesia, centralizadora de buena parte de la iniciativa particular, mantuvo un importante papel en materia asistencial hasta bien entrado el XX, y aún hoy por cuestiones políticas pero también de mera utilidad social. Esta influencia de la Iglesia, de sus esquemas, y de la evolución de éstos en materia asistencial se puede ver, por ejemplo, en V. Segrelles, "La beneficencia y otras formas de acción social de la Iglesia en la actualidad", en VV. AA., *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*, cit., pp. 131-152.

302. El valor positivo y autogratificante del ejercicio de la caridad no es algo propio de los pensadores del XVI, sino que se mantiene posteriormente, y así lo podemos ver, por ejemplo, en la obra de autores del XIX como Malthus. Vid. T. R. Malthus, *Ensayo sobre el principio de la población*, cit., pp. 489 y ss.

que se afirma, sobre las relaciones entre la beneficencia pública y privada: "Entre las dos clases de beneficencia pública, y beneficencia privada, la una hija de la previsión, del cálculo y de las reglas del gobierno; la otra cualidad espontánea del corazón, y de la conciencia del individuo, ha de considerarse esta como colocada en primer término, y dejarla que se dilate y difunda, y que la otra entre como subsidiaria, y ejerza su acción, muy importante por cierto, pero que nunca debe conspirar á poner trabas a la inclinación de los particulares". Para continuar, tras reivindicar que el Evangelio "ensalza la caridad": "Entiendase no obstante que estamos bien lejos de abogar porque al Estado competa especialmente el cuidado de todos los necesitados; lo cual equivaldría á proscribir y á apagar la antorcha resplandeciente de la caridad ingénita, que debe dejársela que arda en toda su brillantez". Lo que le lleva a concluir, más adelante: "En el acuerdo, entre la acción particular enérgica y expansiva, y la acción oficial calculada y metódica, pero menos fervorosa, está el acierto y la posibilidad de fijar el sistema de socorros de modo mas ventajoso, sin los inconvenientes que de otro modo resultarían"[303].

De cualquier forma, lo que debe quedar claro es que a finales del siglo XIX se dejaba indicado el camino hacia lo que se acabará constituyendo durante el siglo XX como Estado social. Se plantea así como inevitable una reestructuración de las respuestas que tradicionalmente, y sobre todo desde una iniciativa privada, se habían ido dando a las cada vez más crecientes y complejas demandas sociales. Lo cual, por otro lado, no deja de ser una consecuencia del carácter histórico que manifiestan tanto las necesidades sociales como los recursos destinados a satisfacerlas. Por ello, en el momento que nos ocupa, se puede afirmar que: "Con el nacimiento de la era industrial y todavía más con el surgir de la sociedad de masas, se empieza a percibir un cúmulo de necesidades de la población que la sociedad como tal tiene que asumir y resolver"[304].

303. Cfr. J. Arias Miranda, *Reseña histórica de la Beneficencia Española*, cit., pp. 75 y ss., donde además de comentar las diversas perspectivas desde las que afrontar la beneficencia y otros modos de obrar, comenta las relaciones entre las acciones benéficas públicas y privadas, sus límites y los medios de armonizarlas. Vid. también, C. Arenal, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, cit., pp. 73 y ss.

304. Vid. P. Las Heras y E. Cortajarena, *Introducción al Bienestar Social*, cit., p. 27. La cita continúa: "La industria moderna revoluciona las condiciones de vida y convivencia pues termina con la condición de la familia en cuanto célula de producción (...) y la humanidad trabajadora empieza a producir bajo condiciones sociales y para el conjunto de la sociedad. (...) Las nuevas condiciones sociales de producción hacen que las necesidades de la población, obrera y trabajadora en general, no puedan ser resueltas ya por vía individual ni familiar y requieran la aplicación de recursos provenientes del medio social". Además, en ibídem, pp. 34-37, se tratan la producción social y la superación de la familia como núcleo de satisfacción de las necesidades, como elementos objetivos básicos en el desarrollo histórico de las necesidades sociales.

# Capítulo II

# EL ESTADO INTERVENCIONISTA

## 1.- CRISIS DE LOS PLANTEAMIENTOS LIBERALES. LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA ASISTENCIAL

Esta necesidad de reestructuración de los métodos de la acción social que, lógicamente, no era algo propio del sistema español, tiene su causa principal en un hecho del que se era consciente ya desde las primeras décadas del XIX, pero sobre el que no se estaba actuando de una forma decidida. El concepto de pobreza había cambiado, aunque no va a ser hasta las dos últimas décadas del siglo XIX cuando este cambio en la visión dominante de la pobreza y en su tratamiento se va a realizar de una forma clara y determinante. Así, organizaciones que en lo metodológico se podían considerar como innovadoras al defender un acercamiento más científico de la pobreza funcionaban, en gran medida, como instituciones de caridad, de acuerdo a esquemas y criterios tradicionales, como fue el caso de la "*Charity Organisation Society*", fundada en 1869. Sin embargo, paulatinamente se va modificando esta percepción de la pobreza y el tratamiento que de la misma se realizaba, sobre todo, y para el paradigmático caso de Inglaterra, por las tradicionales leyes de pobres. De esta forma, en 1886 una Circular del ministro inglés Chamberlain "implicaba el reconocimiento de causas económicas y sociales de la pobreza, fuera de los esquemas de las 'leyes de pobres', y ponía las primeras bases de la futura legislación sobre seguros sociales en 1906-1911"[1].

Lógicamente, y como hemos ido comentando en el capítulo anterior, esta nueva percepción de la pobreza se correspondía, a su vez, con una nueva realidad. Con la intensificación del proceso de industrialización y la consiguiente proletarización, se había acentuado la generalización de la pobreza en la sociedad decimonónica, afectando a las condiciones de vida de los obreros que, a la vez que tendían a identificarse con los pobres, contrastaban por su

---

1 Vid. F. Montero García, *Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988, p. 13.

necesidad con la riqueza de algunos pocos de sus "conciudadanos"[2]. Lo que, en definitiva, no suponía otra cosa que la manifestación de la interpretación que de la sociedad realizaban las leyes de la economía política, una ciencia sobre la cual dirá Marx: "La economía política, esa ciencia de la riqueza, es así también al mismo tiempo la ciencia de la renuncia, de la privación, del ahorro y llega realmente a ahorrar al hombre la necesidad del aire puro o del movimiento físico. (...) Despilfarro y ahorro, lujo y abstinencia, riqueza y pobreza son iguales"[3].

La revolución industrial, a la que ya hemos otorgado un papel destacado en todo este proceso, estaba en el origen de una serie de cambios estructurales que iban a suponer una profunda transformación en las condiciones de vida de una gran parte de la población que se había visto obligada a trasladarse del campo a la ciudad, dejando a un lado su tradicional economía de subsistencia y hacinándose en los barrios más pobres de las ciudades[4]. De esta forma, en primer lugar, se originaba un proceso de *visibilización* de la pobre-

2. Sobre estas desigualdades propias de la "era victoriana" y las denuncias que de ellas se realizaron, vid. M. Moix Martínez, *El Bienestar Social. Mito o Realidad*, cit., pp. 186-194. A modo de ejemplo, un retrato del Londres "dual" de la época y de sus desigualdades lo podemos encontrar en M. Charlot, y R. Marx (dir.), *Londres 1851-1901. La era victoriana o el triunfo de las desigualdades*, trad. J. A. Matesanz, Alianza Editorial, Madrid, 1993. Aunque en otro plano, también puede ser interesante saber que estas desigualdades no se limitaban al ámbito urbano-industrial, como se pone de manifiesto en el estudio recogido en A. Offer, *Property and Politics, 1870-1914*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981, pp. 113-131, que recoge que sólo el 1% de los propietarios rurales poseía el 30 % de la tierra considerada según valor. Lo que se puede unir a cuestiones, no tan anecdóticas como puedan parecer, como que más de un millón de acres se destinaran a la caza para ricos. Vid. también, D. E. Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, trad. B. Gimeno, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989, p. 184.

3. Cfr. K. Marx, *Manuscritos: economía y filosofía*, cit., pp. 159-161. Desde posiciones enfrentadas con el marxismo, Proudhon también pretende demostrar cómo "la economía política, con todas sus hipótesis contradictorias y sus conclusiones ambiguas, no es más que una organización del privilegio y de la miseria"; P. J. Proudhon, *Sistema de las contradicciones económicas o Filosofía de la miseria vol. I*, cit, p. 130. Sobre las limitaciones e insuficiencias de la economía política, véase ibídem, pp. 67 y ss.; y, sobre todo, denunciando la relación entre ésta y la miseria, íd. *Sistema de las contradicciones económicas o Filosofía de la miseria vol. II*, cit., pp. 283-300. Vid. también, K. Polanyi, *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*, cit., pp. 146-147 y 175 y ss; y M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 137-155.

4. En este punto, una referencia ineludible es el capítulo "Las grandes ciudades", en F. Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, cit., pp. 278-330. Vid. también, B. Geremek, *La piedad y la horca*, cit., pp. 248-252. De estas situaciones de pobreza y miseria son un claro ejemplo las condiciones de las viviendas de los obreros. En este sentido, y a la vez como una prueba más del cinismo burgués, el higienista Salarich sentenció que "aunque la habitación del obrero no debe ser llena de comodidades, tampoco en ella debe fal-

za que se reproducirá con la crisis del Estado social y del que será testigo la sociedad, denunciándolo diferentes autores[5]; y, en segundo lugar, se facilitaban las condiciones para que la pobreza se organizase, pues como recogen Engels y Marx, "el desarrollo de la industria no sólo nutre las filas del proletariado, sino que las aprieta y concentra; sus fuerzas crecen, y crece también la conciencia de ellas"[6]. Lo cual, a su vez, iba a hacer que se transformase la percepción que se tenía de la misma, pasando ésta desde una condición individual, *culpable* y *merecedora* de un tratamiento moral, hacia un fenómeno colectivo que requería de una respuesta político-social[7].

Por otra parte, este nuevo estado de cosas exigía una rectificación en profundidad de los planteamientos asistenciales en el sentido de convertir la asistencia en una auténtica ciencia política, con lo que se abandonaban, de este modo, los rasgos oscurantistas y coyunturales que habían caracterizado a un sistema asistencial diseñado atendiendo a unos criterios religiosos y privados[8].

---

tar lo más preciso, sobre todo el aire". Vid. J. Salarich, *Higiene del tejedor. O sean, medios físicos y morales para evitar las enfermedades y procurar el bienestar de los obreros ocupados en hilar el algodón*, cit., pp. 163-164. Una "preocupación" por su insalubridad y hacinamiento que, en un tono menos cínico, también es compartida por otros higienistas como Monlau. Vid. a tal efecto, P. F. Monlau, *Higiene industrial. ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el Gobierno a favor de las clases trabajadoras?*, cit., sobre todo, 74-80, donde además se comenta la solución de los planes de las *ciudades obreras*. Vid. también, C. Arenal, *El visitador del pobre*, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1913, pp. 67-74. En realidad, la nuevas formas industriales de producción no sólo provocaron cambios que se reflejaron en las concentraciones urbanas, sino también en las estructuras sociales y políticas en general, especialmente conforme transcurría el siglo XIX. Véase, en este sentido, W. J. Mommsen, *La época del imperialismo. Europa 1885-1918*, Siglo XXI, Madrid, decimocuarta edición, 1987, pp. 35 y ss.

5. En el ámbito español, y aunque afirma que el pauperismo es "una desdicha de la humanidad" y no tanto un fenómeno propio del desarrollo de la sociedad industrial, Concepción Arenal reconoce que "habiendo tenido la población un extraordinario incremento, los pobres se han multiplicado también, y agrupándose en lo grandes centros, se hacen más visibles"; C. Arenal, *La cuestión social vol. I. Cartas a un obrero*, cit., pp. 68-69.

6. Cfr. K. Marx y F. Engels, *Manifiesto comunista*, cit., p. 110.

7. Vid. C. Arenal, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, cit., sobre todo, pp. 155-171, donde se propone para la reforma del sistema de beneficencia atender a varios principios entre los que se encuentra la no consideración de la pobreza como un crimen, que no es sino la consecuencia directa de una concepción individual de la misma. Además, un buen ejemplo de este cambio de percepción es el análisis que sobre el pobre hace esta autora en íd. *El visitador del pobre*, cit., 19-35. Finalmente, véase R. H. Bremner, *Desde lo más bajo. El descubrimiento de la pobreza en Estados Unidos*, trad. C. López Alonso, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993, donde centrado en dicho país se estudia el proceso de reforma social que entre finales del XIX y principios del XX se desarrolla a partir de una nueva concepción de la pobreza.

Ante esta situación, y ante los riesgos que ello suponía para la *salud* del propio cuerpo social, los políticos liberales tenían clara la necesidad de una actuación de los poderes públicos de cara a conseguir unas mejoras en las condiciones de vida de la población trabajadora, a la vez que se inyectaba la dosis de legitimidad suficiente para el mantenimiento y desarrollo del proyecto económico liberal, el capitalismo[9]. Como he indicado más arriba, el problema no residía en tratar-controlar a los tradicionales vagos y mendigos, sino que los que más preocupaban eran los que se conocían como "pobres sobrantes", esto es, aquellos que pudiendo y queriendo trabajar se encontraban fuera de las posibilidades ofrecidas por una industria en desarrollo[10]. Era gente que por sus condiciones laborales, explotación, precariedad, desempleo, se colocaban dentro de la categoría de peligrosos, que cada vez adquiría más relevancia y, sobre todo, más utilidad como instrumento-objeto de control social. Lo cual, con el tiempo, no sólo va a tener lugar desde instancias administrativas, sino también desde el principal garante del *status quo*, el sistema penal, que va a colocar al concepto de peligrosidad como la figura más relevante del paradigma constitutivo en los ordenamientos modernos[11]. A su vez, la aparición de este concepto de peligrosidad y su aplicación extensiva a una gran parte de la

8. Vid. F. Alvarez-Uría, "Los visitadores del pobre. Caridad, Economía social y asistencia en la España del XIX", cit., p. 123. En relación a la necesidad que tiene el sistema de beneficencia del auxilio de las ciencias, vid. C. Arenal, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, cit., sobre todo, pp. 230-235. No obstante, esta misma autora recoge, por un lado, que "toda cuestión social grave es en parte religiosa", véase íd. *La cuestión social vol. I. Cartas a un obrero*, cit., pp. 23 y ss.; e íd. *La cuestión social vol. II. Cartas a un señor*, en íd. *Obras completas*, tomo octavo, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1895, pp. 31-53; y, por otro lado, cómo también la cuestión social se ve integrada por la cuestión moral, ibídem, pp. 27-30 y 55-63. Todo ello sin perjuicio de que reconozca una cierta importancia a la cuestión económica, es decir, a la producción y distribución de la riqueza en la cuestión social, ibídem, pp. 255 y ss. En definitiva, y como reconoce la misma autora, un punto clave de su obra es deshacer el *error* de creer que la cuestión social "se resuelve con la ciencia económica y con la ciencia política, sin necesitar para nada la religión ni la moral"; íd. *La cuestión social vol. I. Cartas a un obrero*, cit., p. 35.

9. Es en este punto donde cobran toda su virtualidad las propuestas que realizan higienistas como Monlau y Salarich. Vid. P. F. Monlau, *Higiene industrial. ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el Gobierno a favor de las clases trabajadoras?*, cit., pp. 63 y ss; y J. Salarich, *Higiene del tejedor. O sean, medios físicos y morales para evitar las enfermedades y procurar el bienestar de los obreros ocupados en hilar el algodón*, cit., pp. 149 y ss.

10. "No se trataba de los clásicos vagos, (...), sino de gente que quería trabajar y no encontraba dónde, o que perdía el empleo, o que se volvía peligrosa por sus condiciones de vida y de trabajo"; E. González Duro, *Historia de la locura*, tomo II, cit., pp. 227-228.

11. Vid. L. Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad, J. Terradillos, Trotta, Madrid, 1995, pp. 508-509. Sobre este concepto de peligrosidad, véase también, M. Barbero, *Marginación social y derecho represivo*, Bosch, Barcelona, 1980, sobre todo, pp. 1-48 y 155-190.

población, a los no-propietarios, exigía la introducción de una estrategia que neutralizase estos riesgos sin comprometer los principios básicos de la sociedad liberal. Era el momento de pensar en la previsión, que más tarde se convertiría en prevención, y que se iba a instrumentalizar a través de los herramientas jurídicas proporcionadas por el derecho social[12]. Aunque, sin embargo, y centrándonos en el caso español, el Estado, amparándose en el respeto a los principios más ortodoxos del liberalismo, ralentizó la creación de sistemas de previsión, y todavía más de seguridad social, y así la peligrosidad se utilizó en el XIX sobre todo en su vertiente penal, con el fin de garantizar los procesos de acumulación capitalista[13].

Con la estrategia de previsión quebraba, aunque no completamente, la concepción de la pobreza como un problema individual, consecuencia directa de una determinada opción personal. Con lo que, de este modo, se empezaba a venir abajo el principio liberal de responsabilidad ya citado por el que "nadie puede descargar sobre otro el peso de su existencia". Y, del mismo modo, se venían también abajo las ideas que se recogían bajo el nombre de "darwinismo social". Estas ideas trasplantaban a las relaciones humanas y sin reparos, unas leyes que pueden ser útiles para explicar el mundo animal. Sostenían que el Estado debía de abstenerse de cualquier tipo de intervención, ya que la mejor sociedad era la menos influida por fuerzas exteriores y la que permitía que fuera la lucha por la existencia la que determinara quiénes eran los individuos socialmente aptos y quiénes eran los que debían sucumbir de acuerdo a los procesos de selección y mejoramiento de las especies[14]. Con la citada estrategia de previsión, y frente a estos principios selectivos e indivi-

12. Vid. A. Serrano. *Como lobo entre ovejas. Soberanos y marginados en Bodin, Shakespeare*, Vives, cit., pp. 186-187. Aunque la prevención se desarrollará de forma más completa en un estadio posterior, sin embargo, el origen de la misma en un sentido amplio y abarcando también a las estrategias de previsión lo encontramos en los comienzos del XIX. Vid. en este sentido, M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 193-210.

13. Vid. P. Trinidad Fernández, "Trabajo y pobreza en la primera industrialización", cit., pp. 103-105, donde se hace mención de cómo el Código Penal de 1848 persiguió al asociacionismo obrero como un elemento peligroso que podía atentar contra los principios básicos del sistema capitalista.

14. Este "darwinismo social" fue anticipado por Malthus, quien defendía: "Cuando la naturaleza se encarga del gobierno y del castigo en lugar nuestro, es una ambición bien mísera el querer quitarle de la mano el palo y atraer sobre nosotros el odio que siempre recae sobre el ejecutor de la justicia. Deberá, pues, dejársele al castigo impuesto por la naturaleza, a la necesidad. (...) Debe negársele todo socorro parroquial y debe abandonársele al socorro inseguro de la caridad privada. Debe hacérsele ver que las leyes de la naturaleza, que son leyes divinas, le han condenado a él y a su familia al sufrimiento por desobedecer sus repetidas advertencias; que no tiene ningún *derecho* a reclamar de la sociedad la más

dualistas, se comenzaba a ser consciente de que los excesos a los que había llevado la aplicación sin matices del ideal económico del liberalismo precisaban la corrección de éste en un línea más preocupada por los problemas sociales, de los que, por otra parte, era en buena medida responsable el propio sistema económico del liberalismo. La estrategia política basada exclusivamente en criterios de racionalidad económica y que parecía se había conseguido imponer a lo largo del siglo XIX se veía sometida a un proceso de revisión. Así, aquellos planteamientos que se impusieron a finales del XVIII y durante prácticamente todo el XIX por los que "con solicitud casi mística se aceptaban resignadamente las consecuencias de la mejoría económica, por muy graves que éstas pudiesen ser", se batían en retirada ante los peligros que para el mismo orden social y la estabilidad del sistema originaba su existencia[15]. Se trataba, como es fácil apreciar, de un salto que tenía tintes no sólo cuantitativos sino también cualitativos y que iba a originar una transformación en el modelo de Estado.

Un Estado que, por otro lado, no va a desarrollar más que un papel secundario en el plano de la acción social hasta la posterior consolidación de la prevención y de la seguridad social. Algo que en el Estado español no se va a producir hasta casi mediado el siglo XX, debido no sólo a los propios apuros financieros de las instituciones públicas o al retraso con el que contaban en España las transformaciones económicas y sociales, sino también a las mismas resistencias interiores. Por ejemplo, durante la Restauración se impedía a los Ayuntamientos dedicar a la Beneficencia más de un 10% del total del presupuesto, circunstancia ésta que se vio agravada al ser común la política de los Ayuntamientos de no llegar siquiera a esta cifra[16]. Un comportamiento éste

---

pequeña porción de alimento, fuera de lo que pueda procurarle su trabajo, y que si él y su familia se salvaran de sufrir las consecuencias naturales de su imprudencia lo deberá a la lástima que inspire a algún bienhechor generoso"; T. R. Malthus, *Ensayo sobre el principio de la población*, cit., pp. 477-478. Vid. sobre la lectura malthusiana de los planteamientos de Darwin, H. Dean, *Social security and social control*, Routledge, London, 1991, p. 45. No obstante, hay que indicar que la fuente común de estos planteamientos se retrotrae a la figura de J. Townsend y a su *Dissertation on the Poor Laws by a Well-Wisher of Mankind*. Sobre esto, véase K. Polanyi, *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*, cit., pp. 189 y ss.; y M. Dean, *The constitution of poverty. Toward a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 69-75. Para un acercamiento a lo que supone este *darwinismo social*, vid. G. Himmelfarb, "El darwinismo social, la sociología y las dos culturas", *Matrimonio y moral en la época victoriana*, cit., pp. 89-107; J. K. Galbraith, *Historia de la Economía*, trad. H. Rodríguez-Campoamor, Ariel, Barcelona, 1989, pp. 135-138 y 180 y ss.; y R. Martín Mateo, *Guía de actividades públicas asistenciales. La asistencia social como servicio público*, cit., pp. 15-17.

15. Vid. K. Polanyi, *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*, cit., p. 69.

que, además, se reprodujo iniciado el siglo XX, ya que, por ejemplo, pocos presupuestos de municipios españoles del año 1909 sobrepasaron esa misma cantidad del 10% en sus partidas destinadas a las atenciones de beneficencia[17].

En este proceso de transformación iba a ser el mismo sistema quien, en una manifestación de un primitivo instinto de supervivencia, levantara el velo de "utilitarismo grosero" que le envolvía y le cercaba en una perspectiva de estricta racionalidad económica[18]. La crisis del Estado liberal daba paso a un modelo de Estado interventor consciente de que el proceso de industrialización había creado una población fabril con la que a la vez mantenía una relación de retroalimentación y en la que, en una época de crisis, el lógico malestar por su situación de explotación corría el riesgo de traducirse en desorden y anarquía social[19]. Este temor se reforzaba si además consideramos, como hacían los reformistas de la época, caso de Monlau en su memoria "Remedios del pauperismo", que la degeneración física a la que llevaba el pauperismo arrastraba a la degradación moral de estas clases pobres generadas por el proceso de industrialización[20]. Y es que de acuerdo a la mentalidad reformista, y como se encarga de señalar Concepción Arenal, no es lo mismo la pobreza, algo inevitable y esencial a las sociedades humanas, "ley de la humanidad",

16. Vid. M. Esteban de Vega, *De la beneficencia a la previsión. La acción social en Salamanca (1875-1898)*, cit., pp. 109 y 159; y P. Carasa Soto, *El sistema hospitalario español en el siglo XIX. De la Asistencia Benéfica al modelo sanitario actual*, Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros de Salamanca, Valladolid, 1985, p. 51.

17. Vid. M. Krause, "La legislación sobre beneficencia y su práctica en el cambio de siglo", cit., pp. 203-206.

18. Cfr. K. Polanyi, *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*, cit., p. 70. Se pone así de manifiesto que no existía una conspiración antiliberal de carácter "colectivista", sino que fue el propio sistema el que modificó su talante individualista. Así, "el análisis revela que, incluso los defensores más radicales del liberalismo económico, no han podido evitar la regla que hace del *laissez-faire* algo inaplicable en las condiciones existentes en una industria desarrollada (...). El mito liberal de la conspiración 'colectivista' de los años 1870 a 1890 no se ve, por tanto, confirmado por los hechos"; ibídem, pp. 244-245.

19. Vid. C. Arenal, *La cuestión social vol. I. Cartas a un obrero*, cit., sobre todo, pp. 139-151, 162-176, 263-275, 315-329 y 411-469, donde se denuncian los peligros de la utilización de planteamientos revolucionarios, como el socialismo, el comunismo o el anarquismo, que alejados del reformismo lleven a la quiebra del orden garantizado por la idea de autoridad.

20. De esta memoria extraemos lo siguiente: "El pauperismo debilita al Estado; disminuye la población; gasta las fuerzas física y morales (...); corrompe las clases; degrada la dignidad del hombre y la libertad del individuo; (...) impele a la prostitución y al crimen; provoca á los disturbios políticos; (...) pone en peligro las instituciones... y llegaría a producir el caos"; P. F. Monlau, "Remedios del pauperismo", cit., p. 380. En este sentido, nos puede ser de utilidad la referencia que Donzelot realiza a la existencia, en relación a la filantropía, de un polo médico-higienista que se encargaría de atajar estos riesgos de debilitamiento físico y moral que amenazan con la destrucción de la sociedad. Vid. J. Donzelot, *La police des familles*, cit., pp. 56-57.

que la miseria, que, como sabemos, cuando "es permanente y generalizada en una clase numerosa de un pueblo culto, se llama pauperismo", "desdicha de la humanidad" y "la llaga que conviene curar" del cuerpo social[21]. De esta forma, en este contexto ya no era posible sostener el ideal liberal-burgués de un Estado mínimo que cumpliera meras funciones de guardián del orden establecido y que tuviera una mera función represiva que permitiese asegurar el marco de referencia mínimo donde desarrollar pacíficamente y con una cierta seguridad el orden liberal-burgués. Sino que, al contrario, se planteaba como necesario un Estado decididamente intervencionista que fuera capaz de asumir funciones de "defensa social", es decir, que fuera capaz de contribuir eficazmente al mantenimiento de un determinado orden anulando los virus que amenazaban y atacaban al cuerpo social. Se pasaba así, y en todo el entorno europeo industrializado, a un modelo de Estado intervencionista que tenía unos paradójicos, según señala F. Montero, o, por lo menos, curiosos orígenes en el Estado liberal de la Inglaterra Victoriana[22]; y, al mismo tiempo, debía gran parte de su fundamentación teórica a las ideas aportadas por Bentham a la justificación de la "gran utopía liberal"[23].

## 2.- REDEFINICIÓN DEL CONTRATO SOCIAL: EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PREVENCIÓN Y AMORTIGUACIÓN DE RIESGOS SOCIALES. EL CAMINO HACIA EL PRIMER SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Estas transformaciones que estaban ocurriendo nos permiten sostener que en este momento se estaban sentando las bases para una redefinición del contrato social. Aunque el Estado todavía resulta "parsimonioso, calculador, y deliberadamente desconfiado en cuanto al empleo que se hace de sus prestaciones", fruto de la "visión minimalista" que por entonces se tiene del Estado

21. Vid. C. Arenal, *La cuestión social vol. I. Cartas a un obrero*, cit., pp. 27 y 47-71.

22. Lo que supone un argumento más para desmitificar la imagen de un Estado liberal absolutamente abstencionista. Vid. F. Montero García, *Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, cit., p. 11.

23. Vid. M. Dean, *The constitution of poverty. Towards a genealogy of liberal governance*, cit., pp. 173-192. Probablemente, la mayor influencia de Bentham a la justificación de esta "gran utopía liberal" procede de la segunda etapa de su biografía intelectual (1789-1808), caracterizada por su racionalismo constructivista y en la que diseña sus proyectos utópicos como *El panóptico* y el plan de *Gestión de indigentes* a través de la *Compañía Nacional de Caridad*. Vid. M. Calvo García, *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 80-83. Para un acercamiento a los planteamientos político, jurídicos y económicos de este liberalismo en el que destaca la figura de Bentham, véase G. H. Sabine, *Historia de la teoría política*, trad. V. Herrero, F.C.E. de España, Madrid, 1994, pp. 505-525

social, nos encontramos en un momento de transformaciones determinadas por un intento de redefinir el contrato social en la dirección de un compromiso entre los intereses del mercado y la propiedad, por un lado, y las reivindicaciones del trabajo, por otro lado[24]. Los crecientes conflictos entre capital y trabajo hacen que, por cuestiones de funcionalidad política, el Estado se comience a caracterizar por su positivismo político, armonizando las propuestas tutelares de los notables con las que surgen desde una óptica cooperativista obrera y que conllevan la transformación no sólo social sino también política del sistema. Es, de esta forma, como surge una nueva fórmula de resolución de la cuestión social que garantiza un cierto nivel de paz social: el Estado aparece como un tercer elemento en juego que va a gestionar los conflictos sociales con la nueva visión que de lo colectivo le proporciona la solidaridad[25].

Así, en lo que se refiere a cómo se materializa esta nueva concepción del intervencionismo estatal, poco a poco, va a resultar innegable la existencia de un doble proceso simétrico que afecta, por un lado, al "sujeto activo", al Estado que va a cambiar de "talante" y a asumir ese papel protagonista a través de las políticas intervencionistas; y, por otro lado, a los "sujetos beneficiarios" o "pasivos" de las políticas intervencionistas, ya que éstas se empiezan a plantear no tanto como una concesión graciosa sino como un derecho que debe ser reconocido y satisfecho. Conviene precisar, no obstante, que se trataba únicamente de una "tendencia" hacia un inevitable intervencionismo estatal, pero que distaba todavía mucho, allá por el XIX, de asimilarse a lo que posteriormente nos vamos a encontrar con el surgimiento y desarrollo del Estado social a lo largo del siglo XX. Aunque todo ello no es óbice para afirmar que se podían encontrar en aquellos momentos los factores que van a servir para impulsar este intervencionismo y que, en algunos de los casos, se irán "reproduciendo" durante el siglo XX para consolidar la necesidad del Estado social[26]. Entre estos factores destacamos dos. En primer lugar, el auge del movi-

24. En relación a esta fase minimalista del Estado social desarrollada entre finales del XIX y principios del XX, véase, centrado sobre todo en el contexto francés, R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 269 y ss.

25. En este sentido, son claves las aportaciones que realiza Durkheim sobre las relaciones individuo-sociedad, y en especial sobre los conceptos de "solidaridad mecánica" y "solidaridad orgánica". Vid. E. Durkheim, *La división del trabajo social*, trad. C. G. Posada, Akal, Madrid, 1995. Una obra que nos puede acercar al conocimiento del concepto de solidaridad es J. de Lucas, *El concepto de solidaridad*, Fontamara, Méjico, 1993. Además, esta obra está atravesada por el pensamiento de Durkheim, y en concreto para acercarnos a sus aportaciones sobre la solidaridad, véanse, sobre todo, las páginas 15-21, 39-48 y 76-80. De esta obra también nos pueden ser de interés las páginas 103-111, donde se desarrolla el tema de las relaciones entre la solidaridad y la civilización urbana.

miento obrero que lleva a la necesidad de proceder a la integración y, a la vez, y por ello, anulación de las expresiones de conflicto social que surjan, a través de la puesta en marcha de mecanismos de autodefensa del sistema capitalista en forma de políticas sociales; y, en segundo lugar, la modificación del concepto de pobreza, imponiéndose una visión de ésta como un problema estructural de hondas raíces sociales y económicas[27].

Estos factores contribuyen a que en ese período entre siglos, finales del XIX y principios del XX, se imponga un salto cualitativo hacia una forma diferente de afrontar los riesgos y, más aún, la fractura social originada por la intensificación del proceso de proletarización desde el triunfo de las ideas liberales y la consiguiente subordinación de lo social a lo económico[28]. Aparecen así la Beneficencia, el mutualismo y el seguro como los "tres estadios dentro de un proceso de mayor y mejor cobertura de los 'riesgos' o inseguridades que conlleva la vida del proletariado en la nueva sociedad urbana e industrial"[29].

26. Vid. M. García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 2ª ed., Alianza Universidad, Madrid, 1985, pp. 18-19, donde se hace referencia a la existencia a finales del XIX de un cierto intervencionismo materializado en una política social de carácter sectorial, presentada como una "reacción ante los acontecimientos" y distinta de la política social generalizada de los Estados sociales actuales, que se presentaría como "una acción que pretende controlarlos (los acontecimientos) mediante una programación integrada y sistemática". En el mismo sentido, vid. G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 36-37. Esto también se puede ver si tenemos en cuenta la secuencia que algún autor establece entre Estado absolutista, liberal, intervencionista y, finalmente, social, cfr. por ejemplo, J. R. Serrano-Piedecasas, *Emergencia y crisis del Estado social. Análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación*, PPU, Barcelona, 1988, pp. 35-40; y, aunque incidiendo en el plano del control, J. Bustos Ramírez, "Estado y control: la ideología del control y el control de la ideología", en R. Bergalli y J. Bustos (dirs.), *El pensamiento criminológico II. Estado y control*, ed. Península , Barcelona, 1983, pp. 11-29.

27. Vid. F. Montero García, *Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, cit., pp. 16-19, donde se recogen estos dos y otros factores de carácter ideológico que han impulsado al intervencionismo.

28. Dejando constancia de la situación recoge Considérant: "No nos engañemos; una situación semejante, si se prolonga y se desarrolla, está llena de peligros. (...) Las clases populares no aceptan, y tienen razón, que deban ser para siempre mercancías cuyo precio aumenta o disminuye siguiendo el curso de la materia prima proletaria (...). Nuestro régimen industrial, fundado en la concurrencia sin garantías y sin organización, no es, más que un infierno social, una vasta realización de todos los tormentos y de todos los suplicios del antiguo Tántalo. (...) La cuestión de la época es ante todo social"; V. Considérant, *Principios del socialismo o Manifiesto de la Democracia*, cit., pp. 29-32.

29. Vid. F. Montero García, *Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, cit., p. 65. Un "esquema de la historia social del siglo XIX" en Europa hasta llegar al retiro y seguro obrero lo encontramos en J. Maluquer, *Curso inicial de seguro obrero. (Los orígenes del Estado del bienestar en España)*, Biblioteca de Economía Española-Ediciones Orbis, Barcelona, 1986, pp. 13-46.

Significa esto que se avanzaba en un cierto reconocimiento de un derecho esencial de la clase obrera, el de su propia subsistencia, y, por ello, se puede decir que tenía lugar una primera toma en consideración de la dignidad de los trabajadores. Sin embargo, y aunque hay que reconocer la importancia de este paso, no se puede dejar de valorar lo que suponen estos mecanismos de cobertura de los riesgos como mecanismos de control-censura social, ya que, en línea con sus predecesores y con sus herederos actuales, la función ideológica de integración-anulación de las posibilidades de conflicto social aparece como el eje principal sobre el que se va a diseñar la existencia de cualquier estrategia o medida que pretenda "enfrentarse" desde el poder a las "clases pasionales"[30].

Por otro lado, este nuevo planteamiento intervencionista contó con unos antecedentes en el transcurso del siglo XIX que actuaron a modo de espejo en el que se reflejaba lo que luego iba a ser el diseño más riguroso del Estado social como paradigma de la intervención estatal. Estos antecedentes surgen como reflexiones críticas, aunque algunas de ellas dentro del sistema, al liberalismo radical del *laissez-faire*, que a mediados del XIX constituía la propuesta dominante en relación al orden político-económico. Pero además, y esto es lo que nos interesa, estos planteamientos no se quedaron esclerotizados en ningún *cielo de los conceptos*, sino que dada la urgencia de la situación, no olvidemos que se trataba de una cuestión de supervivencia, se proyectaron en diversas realizaciones prácticas[31]. Entre estas realizaciones prácticas destacan, en primer lugar, las revoluciones sociales que tuvieron lugar en Europa desde 1848 y en las que se localiza el origen del Estado social[32]. La datación cronológica que

30. "La finalidad de la asistencia, ya se trate de enfermos mentales o de las otras poblaciones abandonadas en el camino del 'progreso', es siempre la preservación del orden social o ideológico, dispensando a los más desheredados unas ayudas que deben mantener o restaurar su dependencia respecto a ese orden"; R. Castel, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, cit., p 153.

31. Una acertada visión de estas reflexiones teóricas y de sus primeras proyecciones prácticas la tenemos en Mª. J. Rubio Lara, *La formación del Estado social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, pp. 27-78; y G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 81-110, sobre todo, en relación a la intervención político-social del Estado en Alemania tras la Revolución de 1848 y hasta final del XIX. Además, P. de Laubier, *La politique sociale dans les sociétés industrielles. 1800 à nos jours*, cit., pp. 58-65, nos sirve para una visión general de las políticas sociales durante el XIX y de las resistencias liberales ofrecidas.

32. Vid. entre otros, R. Cotarelo, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 43; y, también, D. E. Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, cit., p. 22. En este punto, Georges Sorel se pregunta sobre si Marx alcanzó a comprender todo el significado de los procesos revolucionarios de 1848, y afirma: "Después de 1848 todo cambia (...). Ya no se tratan los negocios como en el pasado (...); el capitalismo se ha vuelto más maleable y más inteligente que en 1848; por todas partes surgen instituciones de mejora para los obreros y para los humildes peones de las clases más

realizamos conviene que sea matizada por el hecho de que en esa época en la mayoría de países europeos, probablemente todos excepto Inglaterra, la población está compuesta predominantemente por artesanos y agricultores, y no existe una clase obrera en sentido estricto[33]. Por ello, hay que relativizar, pero no ignorar, la relación de las revoluciones de 1848 con los procesos de industrialización y con las tensiones que éste y el proceso de acumulación de capital originan, a los que, por otro lado, ya hemos visto como principales, aunque no únicos, desencadenantes del tránsito al Estado social. Y, en buena lógica, también debe relativizarse el valor de las revoluciones sociales de 1848 como antecedentes del Estado social que nos vamos a encontrar posteriormente[34].

Una vez hechas estas precisiones es cierto que en las reivindicaciones que mueven a estos procesos revolucionarios podemos encontrar más un antecedente del Estado social en un sentido reformista que en otro estrictamente revolucionario, si es que éste último puede darse en dicho marco[35]. Así, para

míseras; los antiguos medios de explotación de carne humana han sido condenados"; G. Sorel, "Observaciones sobre la concepción materialista de la Historia", trad. Mª. L. Sánchez, en J. I. Lacasta. (Ed.), *Georges Sorel. El marxismo de Marx*, Talasa, Madrid, 1992, pp. 78-79.

33. Nos puede servir al respecto el testimonio de Lenin cuando, refiriéndose incluso no a la revolución de 1848, sino a la de 1871, dice: "En la Europa de 1871, el proletariado no formaba en ningún país del continente la mayoría del pueblo. La revolución no podía ser 'popular', (...), si no englobaba tanto al proletariado como a los campesinos"; V. I. Lenin, *El Estado y la revolución. La doctrina marxista del Estado y las tareas del proletariado en la revolución*, en V. I, Lenin, *Obras escogidas*, tomo II, Akal, Madrid, 1975, p. 327. No obstante, y como contrapunto a la opinión arriba vertida, al final del *Manifiesto comunista* se destaca a Alemania como el país donde "convergen con un especial interés" las miradas de los comunistas ante una inminente revolución burguesa, "preludio inmediato de una revolución proletaria". Vid. K. Marx y F. Engels, *Manifiesto comunista*, cit., p. 132.

34. Vid. Mª J. Rubio Lara, *La formación del Estado social*, cit., pp. 51-53. Se encarga esta autora de precisar que "no obstante, la incipiente clase obrera francesa sufre los efectos negativos de la industrialización", y que "precisamente Inglaterra que era el único país que contaba con una clase obrera más numerosa, se mantuvo al margen de la revolución".

35. Por un lado, Marx y Engels pretenden establecer una comparación entre la situación que consideran prerrevolucionaria de 1847 y la de 1789, y concluyen que "las armas con que la burguesía derribó al feudalismo se vuelven ahora contra ella"; K. Marx y F. Engels, *Manifiesto comunista*, cit., p. 108. Por otro lado, Sorel pretende desmontar esta comparación en G. Sorel, "Prefacio a 'La interpretación económica de la Historia de Edwin R. A. Seligman", trad. A. Fernández, en J. I. Lacasta (Ed.), *Georges Sorel. El marxismo de Marx*, cit., pp. 200-204. Además, y como también recoge Sorel, quizás en un reflejo de su carácter antiutópico la revolución de 1848 viene precedida de unos planteamientos reformistas que hablan de "Asociación", de armonía entre el capital y el trabajo, de paz social. Vid. G. Sorel, "La descomposición del marxismo", trad. A. Fernández, en J. I. Lacasta (Ed.), *Georges Sorel. El marxismo de Marx*, cit. pp. 159-165. Estos planteamientos reformistas son los que se van a imponer, y prueba de ello es que son los recogidos por, entre otros herederos del socialismo utópico, Víctor Considérant, quien tomó parte activa en los procesos revolucionarios franceses de 1848. Vid. V. Considérant, *Principios del socialismo o Manifiesto de la Democracia*, cit., sobre todo, pp. 33-40.

el caso de la revolución que tuvo lugar en Francia en 1848, y además de que ésta encendió en el pensamiento liberal la alarma por las fuertes tensiones sociales y económicas que se vivieron[36], hay que reconocer que tuvo una dimensión social reflejada en unas reivindicaciones con las que se pretendían materializar los principios de igualdad y justicia social[37]. Entre estas reivindicaciones se recogen, junto a las relativas a cuestiones de libertad política como el establecimiento del sufragio universal, otras de contenido claramente social, caso de las mejoras de las condiciones de vida, el derecho al trabajo y la instrucción de las masas, entre otras[38]. Medidas, por otro lado, fácilmente comprensibles si tenemos en cuenta que las fábricas de la época, y no sólo las francesas, eran auténticas galeras donde se explotaba a un proletariado que hambriento, insomne, desesperado y, sobre todo, pobre, "se hallaba encadenado a las máquinas"[39]. Sin embargo, aunque estas reivindicaciones fueron recogidas en la Constitución francesa de 1848, sólo lo fueron programáticamente, lo que conllevó problemas a la hora de su materialización práctica, al contrario que otras cuestiones como la inviolabilidad de la propiedad que disfrutó de un reconocimiento expreso. De esta forma, volvía a triunfar el mismo espíritu reaccionario que en la elaboración de la Constitución francesa de 1793

36. Vid. G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 96-97.

37. Vid. W. Abendroth, "El Estado de derecho democrático y social como proyecto político", en W. Abendroth, E. Forsthoff y K. Doehring, *El Estado social*, trad. J. Puente, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pp. 15-16, donde incluso se puede pensar que ya en 1848 se había dado un paso más en la evolución del Estado social, ya que se recoge que la fórmula *Estado democrático y social* que "apareció por primera vez en la Revolución de 1848 (...) tenía un contenido concreto. Iba referida al derecho al trabajo que entonces fue configurado como un derecho fundamental (...). A la vez apuntaba al mandato que confería al Estado democrático para que creara por sí centros de producción que fuesen administrados por los trabajadores", con lo que parece que se superaba el carácter asistencial que iba a ser propio del Estado social.

38. Vid. L. Blanc, *Páginas históricas de la Revolución de febrero de 1848*, Imprenta de la Epoca, Madrid, 1850, pp. 24-26, donde se señalan las premisas a las que hacía alusión el periódico filosocialista de la época *La Reforma* como reivindicaciones de la Revolución de 1848 en Francia.

39. Vid. L. González-Carvajal, *Con los pobres. Contra la pobreza*, Ediciones Paulinas, Madrid, 1991, p. 14. Ese autor hace referencia al *Informe Ashley*, publicado en Gran Bretaña en 1842, y a través del cual se denunció, entre otras cosas, la explotación de mujeres y niños de doce a dieciséis horas diarias en el fondo de los pozos. También se refiere a un informe similar, en este caso de las condiciones de trabajo en la industria textil, elaborado bajo el auspicio de la Academia de Ciencias Morales y Políticas francesa, y entre cuyos resultados se denunció, por ejemplo, la explotación de niños de cinco años y el uso del látigo para mantenerlos despiertos en el trabajo.

había impedido que se recogiera el derecho al trabajo[40]. A ello contribuyó también que el Gobierno Republicano encargado de aplicar esta Constitución fuera un Gobierno heterogéneo en el que convivían representantes de los intereses de las clases medias, de la pequeña burguesía, comerciantes y artesanos, y, finalmente, representantes socialistas del movimiento obrero, siendo los primeros los que marcaban la línea a seguir. Así, las reformas sociales que se pretendían desde el movimiento socialista se amortiguaron por los intereses liberales, lo que hizo que esta Revolución de 1848 en Francia no supusiera realmente otra cosa que "la formulación y el intento de llevar a la práctica una serie de reformas que no llegaron a consolidarse hasta muchos años después y que abrirían el camino al concepto de Estado social"[41].

En 1871 el movimiento revolucionario de la Comuna francesa también supuso un efímero intento de llevar a cabo realizaciones en el campo de la igualdad y la justicia social. Este movimiento, aunque en principio parecía indicar un paso más, tras la revolución francesa de 1789 y la de 1848, en el deslizamiento de los sujetos protagonistas desde la burguesía a la clase obrera, sin embargo, no tiene unos objetivos muy explícitos y se presenta como un fenómeno complejo que da lugar a diversas reacciones[42]. Además, a la diver-

40. Vid. R. Castel, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, cit., pp. 136-138, donde se recogen discusiones sobre este tema en la época de la elaboración de dicha Constitución, y cómo triunfaron los planteamientos reaccionarios que hablaban de que reconocer al pobre un derecho al trabajo es reconocerle un derecho a la participación en un reparto de la riqueza.

41. Vid. Mª J. Rubio Lara, *La formación del Estado social*, cit., pp. 62-63.

42. Un rápido recorrido por los episodios de la Comuna lo encontramos en F. Engels, "Introducción a la versión alemana de la guerra civil en Francia", en K. Marx, F. Engels y V. I. Lenin, *La Comuna de Paris*, Akal, Madrid, 1976, pp. 84-89. La Comuna va a ser elogiada y casi mitificada por autores como Marx, Engels y Lenin, que vienen a resaltar, entre otras cosas, lo que ésta supuso en la transformación del Estado y en la desaparición de las estructuras tradicionales de dominación de clase. Vid. por ejemplo, K. Marx, *La guerra civil en Francia*, en K. Marx, F. Engels y V. I. Lenin, *La Comuna de Paris*, cit., pp. 32 y ss. Así, en el plano de las alabanzas de este movimiento, Marx concluye: "El París de lo obreros, con su Comuna, será eternamente ensalzado como heraldo glorioso de una nueva sociedad"; y, en un sentido similiar, Lenin dice: "La Comuna constituye un magnífico ejemplo del más importante movimiento proletario del siglo XIX. (...) La Comuna animó el movimiento socialista en toda Europa. La Comuna enseñó al proletariado europeo a plantear en forma concreta las tareas de la revolución socialista"; V. I. Lenin, "Las enseñanzas de la Comuna", en K. Marx, F. Engels y V. I. Lenin, *La Comuna de Paris*, cit., pp. 98-99. Además, este elogio mitificador se puede completar con que "la Comuna es la causa de la revolución social, es la causa de la completa emancipación política y económica de los trabajadores"; V. I. Lenin, "En memoria de la Comuna", en K. Marx, F. Engels y V. I. Lenin, *La Comuna de Paris*, cit., p. 110. Pero no todo son elogios mitificadores, así, nos encontramos las aportaciones de Sorel a las que llegamos por medio de la reflexión que realiza J. I. Lacasta: "La Comuna fue,

sidad de objetivos y a la complejidad del fenómeno revolucionario de la Comuna se unen los escasos resultados inmendiatos obtenidos, todo lo cual dificulta tanto la opción de incardinarlo como un claro precedente del modelo de Estado social, como la de posicionarlo como antecedente de las revoluciones proletarias. Así, por ejemplo, en un momento de *El Estado y la revolución* de Lenin se critican las realizaciones de este movimiento revolucionario que, por diversos motivos, parece que no dejarían de moverse en una línea reformista: "Los demócratas pequeñoburgueses, estos seudosocialistas que han sustituido la lucha de clases por sueños sobre la conciliación de las clases, también se han imaginado la transformación socialista de un modo soñador (...). Esta utopía pequeñoburguesa, que va inseparablemente unida al reconocimiento de un Estado situado por encima de las clases, ha conducido en la práctica a traicionar los intereses de las clases trabajadoras, como lo ha demostrado, por ejemplo, la historia de las revoluciones francesas de 1848 y 1871". Mientras que más adelante parece que se continúa con la reivindicación del talante de revolución proletaria de este movimiento al afirmar: "La Comuna es el primer intento de la revolución proletaria de *destruir* la maquinaria estatal burguesa, (...) que puede y debe *sustituir* a lo destruido. (...) Las revoluciones rusas de 1905 y 1917 prosiguen, en otras circunstancias, bajo condiciones diferentes, la obra de la Comuna"[43].

Tras este intento de corta existencia dirigimos nuestra atención desde Francia a Alemania, donde las leyes sociales que se promulgan entre 1883 y 1889 sí pueden considerarse como medidas de política social adoptadas en el

en una buena parte, una 'leyenda' con consecuencias no favorables para el proletariado" y supuso la simplificación de la idea de revolución social, el abandono de los planteamientos proudhonianos y su sustitución por estrategias violentas. Vid. J. I. Lacasta Zabalza, *George Sorel en su tiempo (1847-1922). El conductor de herejías*, Talasa, Madrid, 1994, pp. 331 y ss.; y, también, íd. "Georges Sorel y el 'marxismo de Marx'", en íd. (Ed.), *Georges Sorel. El marxismo de Marx*, cit., pp. 43-44.

43. Cfr. V. I. Lenin, *El Estado y la revolución. La doctrina marxista del Estado y las tareas del proletariado en la revolución*, cit., pp. 315 y 340. Reivindicando el potencial revolucionario de la Comuna, Marx afirma: "La Comuna era, esencialmente, un gobierno de la clase obrera, fruto de la lucha de la clase productora contra la clase apropiadora, (...) había de servir de palanca para extirpar los cimientos económicos sobre los que descansa la existencia de las clases y, por consiguiente, la dominación de clase"; K. Marx, *La guerra civil en Francia*, cit., pp. 41-42. La relación de continuidad entre este movimiento revolucionario y las revoluciones proletarias rusas del XX se relata también en V. I. Lenin, "Las enseñanzas de la Comuna", cit., pp. 96-100. Resulta también significativa la relación establecida por Engels entre la "dictadura del proletariado" y la Comuna, F. Engels, "Introducción a la versión alemana de la guerra civil en Francia", cit., p. 95. Vid. también, en relación a la Comuna de 1871 como posible antecedente del Estado social, y haciendo un rápido balance de sus realizaciones, Mª J. Rubio Lara, *La formación del Estado social*, cit., pp. 63-69.

marco de un modelo de Estado que se puede comenzar a calificar como social. En realidad, y como sostiene Ritter, "con la legislación sobre la seguridad social estatal de Bismarck en la década de 1880 se creó el primer sistema moderno de seguridad social"[44]. Sobre este sistema de protección social hay que decir, en primer lugar, que tenía un origen distinto al de los dos intentos anteriores. Si las propuestas de 1848 y 1871 se enmarcaban en un ambiente revolucionario, estas leyes alemanas de fin de siglo "se originaron en un contexto político radicalmente distinto"[45]. En este caso, se trataba de una intervención que desde dentro del sistema pretendía sofocar los posibles peligros que en una situación de crisis se cernían sobre el sistema establecido. Así, el Estado, o mejor, las élites que se encontraban detrás de los mecanismos de decisión de ese Estado necesitado de un plus de legitimidad, iban a plantear su intervención en el ámbito de lo social "bajo el símbolo de la 'solidaridad' como uno de los medios para garantizar la paz civil frente a la liberación violenta de los trabajadores"[46]. En definitiva, lo que estaba detrás de esta opción estatal por la implantación de los seguros sociales era que Bismarck, atento a la extensión de las ideas socialistas y tras unos años con decididas políticas de represión, había optado por una estrategia más pérfida, y así, con su política social complementaba, e incluso se podía decir que compensaba, una legislación represiva antisocialista y "aspiraba a dejar sin programa a la socialdemocracia"[47].

Con el sistema de seguros que se imponía a través de estas medidas jurídicas se iniciaba, en 1883, la tercera de las cuatro fases antes mencionadas y a través de las cuales pretendo facilitar la comprensión de la aparición y desa-

44. G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., p. 39. Una visión general y comparada del desarrollo de las políticas sociales en diversos países entre 1870 y 1914, prestando especial atención a las aportaciones ideológicas del movimiento socialista la encontramos en P. de Laubier, *La politique sociale dans les sociétés industrielles. 1800 à nos jours*, cit., pp. 66-84.

45. Vid. Mª J. Rubio Lara, *La formación del Estado social*, cit., pp. 69-70 .

46. Vid. T. Picontó, *La protección de la Infancia (Aspectos sociales y jurídicos)*, cit., p. 54. En este sentido, véase, sobre todo, G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 86-87; P. Baldwin, *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*, trad. S. Pérez Zamora, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, pp. 20, 24 y 75; y J. K. Galbraith, *Historia de la Economía*, cit., p. 229.

47. Vid. Mª J. Rubio Lara, *La formación del Estado social*, cit., pp. 70-71, y 74-75; y P. Rosanvallon, *La crisis del Estado providencia*, cit., p. 145. Sin embargo, y como recoge Ritter, parece que esta estrategia de anulación de la socialdemocracia diseñada por Bismarck no logró su objetivo, sino que los seguros sociales la fortalecieron al igual que a los sindicatos; G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 108-109.

rrollo del modelo intervencionista de Estado social. En esta fase que iba a durar hasta 1988 se superaba la idea de contemplar al trabajo como la única vía posible de integración, aunque iba a seguir siendo la vía central, y se establecían otras vías posibles de subsistencia para aquellas personas que, por diversas circunstancias, hubieran quedado fuera del mercado de trabajo, dándose un paso muy importante en el proceso de consolidación de los derechos sociales y, por ello, del propio Estado social[48]. Con estas medidas se extendía el campo de intervención de los poderes públicos y así, si en los comienzos este modelo de Estado intervencionista había tenido que ver "con el incremento de la responsabilidad pública por los pobres que habían quedado descolgados de las comunidades solidarias primitivas", conforme transcurría el siglo XIX su evolución iba a estar marcada por las nuevas necesidades que originaba la *cuestión social* [49].

De esta forma, los seguros sociales de Bismarck forman parte todavía de la "prehistoria" del Estado social, pero son la fase decisiva de esta "prehistoria"[50]. Por ello, se definen ya de forma bastante clara y precisa las causas que van a originar la transición hacia el modelo de Estado social. El Estado social aparece, por un lado, como respuesta a una necesidad de regulación de unas relaciones cada vez más complejas en el marco de los procesos de industrialización y de urbanización de las sociedades capitalistas, es decir, el Estado social sería así el Estado propio de un determinado momento de desarrollo tanto de las fuerzas productivas como de las relaciones de producción; y, por otro lado, y en cierta medida como en una especie de negativo de lo anterior, surge también como respuesta ante las insuficiencias de los sistemas tradicionales de integración, como las formas de asistencia social y la familia, lo que además se complica con la agudización de los conflictos y tensiones sociales derivados de la desigualdad que, de forma natural, crea el proceso de acumulación de capital. Siendo sus objetivos, de esta forma, la integración de toda la población a través de los mecanismos de seguridad social y de una creciente

48. Sobre el tránsito Estado liberal-Estado social, los presupuestos ideológicos, historia y rasgos de este último, y centrándose en su estrecho vínculo con los derechos sociales, véase J. Martínez de Pisón, *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, Tecnos-Universidad de La Rioja, Madrid, 1998, pp. 23-48.

49. Vid. G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 36-37. Vid. también, M. García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pp. 18-19; y Mª P. Las Heras y E. Cortajarena, *Introducción al Bienestar Social*, cit., pp. 27-28, donde al hilo de la influencia del surgimiento de la sociedad de masas en la transformación de las necesidades sociales y de los recursos para satisfacerlas, se indica que la acción social pasa de ser "una *acción social* para los pobres a una *acción social para el bienestar general del pueblo*".

50. Vid. F. J. Contreras, *Defensa del Estado social*, cit., p. 22.

igualdad y, casi como en un efecto cascada, la estabilización del sistema político, social y económico[51]. Sin embargo, estos planteamientos que ahora apuntamos no van a ser los únicos existentes en torno al origen del Estado social. También se van a esgrimir causas administrativas, institucionales, políticas, psicológico-morales o, incluso, relacionadas con el tema de la necesidad de legitimación por parte de las élites "propietarias" de los aparatos de decisión política[52].

En concreto, el sistema instaurado por Bismarck en Alemania se estructura en torno a la promulgación de una serie de leyes, con un núcleo central de tres normas aprobadas entre 1883 y 1889 que significaban un paso irreversible en la configuración de un sistema de seguros en sentido moderno en Europa[53]. Este núcleo central que constituía el primer sistema de protección obligatoria de los trabajadores fue complementado posteriormente por otras medidas en la misma dirección. Lo que significaba que se avanzaba de forma decidida, es decir, con realizaciones prácticas y tangibles para los trabajadores, hacia el modelo de Estado social, cuyo elemento característico frente al orden liberal decimonónico era el poder encontrar un compromiso entre los valores de igualdad material y libertad. Este camino no fue realmente una travesía en el desierto, sino que además de algunos precedentes prácticos existían unos referentes intelectuales que propiciaron la introducción de elementos de reforma social. Es el caso, para Alemania, de Lassalle, Ronsdorf, o del denominado *socialismo de cátedra*, todos los cuales defendían posturas intervencionistas en las que el Estado aparecía, a través de un plan de políticas sociales,

51. Sobre estas causas que están en el origen del Estado social, y que podríamos englobar dentro de las objetivas o socio-económicas, vid. G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., p. 37; F. J. Contreras, *Defensa del Estado social*, cit., pp. 13-23; y M. García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., 18-21.

52. Vid. en este sentido, y por ejemplo, las explicaciones que sobre el origen del Estado social encontramos en G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 87-110, centrándose en los seguros sociales; D. E. Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, cit., pp. 23, 28, 34 y 45 y ss.; F. J. Contreras, *Defensa del Estado social*, cit., pp. 23-50; Mª. J. Rubio Lara, *La formación del Estado social*, cit., pp. 331-344; y T. Picontó, *La Protección de la Infancia (Aspectos sociales y jurídicos)*, cit., pp. 54-56. Finalmente, y en relación a las políticas sociales, véase C. Offe, "La política social y la política del Estado", en íd. *Contradicciones en el Estado del bienestar*, trad. A. Escohotado, Alianza Universidad, Madrid, 1990, pp. 88-98, donde se explica la genésis de éstas desde una posición que tiene en cuenta tanto el plano de las "exigencias" como de los "requisitos sistémicos".

53. Sobre el sistema de seguro obligatorio en Alemania y su expansión en Europa, véase C. Martí Bufill, *Tratado Comparado de Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1951, pp. 45 y ss.

como el sujeto corrector de las desigualdades a las que había dado lugar el orden liberal y sus principios exclusivamente mercantilistas[54]. En definitiva, la política intervencionista en lo social de Bismarck encontraba un serio elemento de anclaje y desarrollo en el hecho que recoge Engels de que "la fe supersticiosa en el Estado se ha (hubiera) transplantado del campo filosófico a la conciencia general de la burguesía e incluso a la de muchos obreros"; concluyendo seguidamente, que "de aquí nace una veneración supersticiosa del Estado y de todo lo que con él se relaciona"[55].

Y del mismo modo que esta transformación no fue una travesía en el desierto tampoco resultó ser un camino fácil. En lo que podríamos denominar el "activo" de la política de Bismarck tendríamos el hecho de que la puesta en marcha de estas políticas supone asumir, aunque por puro pragmatismo, parte de las reivindicaciones del movimiento obrero y avanzar así en la construcción de un modelo de Estado preocupado por el valor de la igualdad. En el lado negativo, en el "pasivo", hay que constatar como lógicamente un sistema con el grado de intervención como el que se estaba instaurando no iba a poder establecerse de forma pacífica, sino que fueron numerosas las resistencias que hubieron de superarse para la implantación de lo que, en realidad, no era otra cosa que la aplicación de unos nuevos criterios de racionalidad social frente a los imperantes de racionalidad económica. La crítica de esta política intervencionista giró en torno tanto a los efectos como a la esencia misma del modelo de Estado que surgía con ella. En relación a los efectos, desde diversos sectores se han realizado críticas tanto a los efectos políticos como a los sociales. En el plano social se ha indicado, sobre todo, el carácter limitado e incluso de

54. "La puesta en marcha de un sistema tan innovador no puede explicarse únicamente en clave de táctica social o política. Tiene que fundamentarse en una corriente intelectual y social"; P. Rosanvallon, *La crisis del Estado providencia*, cit., pp. 146-147. Vid. también, G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 97-101; F. J. Contreras, *Defensa del Estado social*, cit., pp. 103-105 y 108-111; R. Cotarelo, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, cit., pp. 44-45. Un planteamiento un poco más escéptico en relación a esta influencia, en concreto a la que desempeñó Wagner, principal representante del *socialismo de cátedra*, sobre Bismarck, lo tenemos en D. E. Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, cit., pp. 55-56, y 62. Finalmente, una visión crítica a través de Sorel del socialismo de Estado y sobre todo de la figura de Lassalle, así como de la extensión de su influencia al socialismo francés, la encontramos en J. I. Lacasta Zabalza, *Georges Sorel en su tiempo (1847-1922). El conductor de herejías*, cit., pp. 279-296.

55. Continúa la cita: "Veneración supersticiosa que va arraigando en las conciencias con tanta mayor facilidad cuanto que la gente se acostumbra ya desde la infancia a pensar que los asuntos e intereses comunes a toda la sociedad no pueden gestionarse ni salvaguardarse de otro modo que como se ha venido haciendo hasta aquí, es decir, por medio del Estado y de sus funcionarios bien retribuidos"; F. Engels, "Introducción a la edición alemana de La guerra civil en Francia", cit., p. 94.

mera prolongación actualizada de las leyes de pobres que podían tener las medidas promovidas por Bismarck[56].

En cuanto a los efectos políticos, en primer lugar, estas medidas intervencionistas determinan un proceso de burocratización conservadora de los instrumentos básicos de representación de la clase trabajadora, los sindicatos y partidos obreros; y, desde otra perspectiva, se vaticina cómo el incremento del poder estatal va a conducir al fin del capitalismo al quedar éste literalmente "engullido" por un modelo de Estado totalitario[57]. En cuanto a la primera de las perspectivas, que al contrario que la siguiente sí compartimos, nos puede resultar de interés acudir a las críticas que recuperadoras de un marxismo revolucionario realiza Sorel[58]. En lo que respecta a la segunda perspectiva de crítica, defendida desde posiciones conservadoras, conviene realizar alguna matización, ya que establece una relación de causa efecto entre el desarrollo y expansión de estas medidas intervencionistas y el surgimiento del nazismo. Estas críticas vienen a establecer que la concentración de poder político y económico en el Estado conduce al totalitarismo y a la paralización del sistema capitalista, ya que éste requiere de una libertad económica cuya existencia, a su vez, repercute en la viabilidad de un sistema basado en la libertad política[59]. Sin embargo, si acudimos al citado caso de la aparición del nazismo y de los movimientos fascistas que se desarrollan por Europa, se puede ver cómo en ella no influye de forma directa la expansión política y económica de las formas estatales, sino que se trata más bien de la existencia de una salida pac-

56. Vid. F. de Felice, "El Welfare State: Cuestiones a debatir y una propuesta interpretativa", en *Debats* 11, 1985, p. 53.

57. Vid. Mª J. Rubio Lara, *La formación del Estado social*, cit., pp. 73-74.

58. Un ejemplo de éstas lo tenemos en G. Sorel, "La descomposición del marxismo", cit., p. 186: "Para comprender correctamente la transformación que ha tenido lugar en el pensamiento socialista, es preciso examinar cuál es la composición del Estado moderno. Es un cuerpo de intelectuales que se encuentra investido de privilegios y que posee medios a los que se califica de políticos para defenderse contra los ataques que le lanzan otros grupos de intelectuales ávidos de poseer los beneficios que se derivan de los empleos públicos". Sobre estas críticas realizadas por Sorel a este intervencionismo, véase J. I. Lacasta Zabalza, *Georges Sorel en su tiempo (1847-1922). El conductor de herejías*, cit., pp. 279-344.

59. En lo que nos interesa, este tipo de críticas conecta con las que más adelante se realizarán hacia el Estado social desde presupuestos neoliberales. De esta forma, "la derecha (...) ve en las políticas socialdemócratas y corporativistas una amenaza para la 'libertad' y un peligro para el desarrollo progresivo de la economía y por lo tanto del bienestar futuro"; J. Picó, *Teorías sobre el Estado del bienestar*, Siglo XXI, Madrid, 1987, p. 27. En el Capítulo III trataremos el tema de la crítica neoliberal al modelo de Estado social, en especial, en lo que se refiere a la limitación que dicen éste impone a la libertad. No obstante, y como una manifestación concreta de estos plateamientos, merece la pena citar la obra F. von Hayek, *Camino de servidumbre*, 2ª ed., trad. J. Vergara, Alianza Editorial, Madrid, 1985, sobre todo, pp. 121 y ss., aunque ésta se centra en conectar la planificación socialista con el auge del totalitarismo.

tada por diversos elementos interesados en anular el avance de la clase obrera por la fuerza y restaurar el más puro orden capitalista antes que la clase obrera accediera a un poder que, parece ser, no le correspondía. Un ejemplo de esto lo tenemos en la historia española con el régimen de Franco, que aunque no sea totalmente asimilable a otros fascismos por cuestiones de estilo, de programa, o por el brazo ejecutor de su estrategia, sí que lo es en lo funcional. La función social de los fascismos consistió en dar respuesta a la crisis de acumulación del sistema capitalista, estabilizando y reforzando las relaciones de propiedad y de dominación típicamente capitalistas y, al mismo tiempo, anulando todo resquicio de la democracia parlamentaria de la que se estaba sirviendo una clase obrera organizada para ir accediendo paulatinamente a una serie de logros en el ámbito laboral y político[60].

Pero las críticas que se realizan a este modelo intervencionista superan el plano un tanto posibilista de los efectos y se extienden a la misma tendencia intervencionista y reguladora-normalizadora de este Estado, es decir, a su propia esencia. Estas críticas se van a orientar, según su sustrato ideológico, en dos direcciones bien diferenciadas. Por un lado, "el nacimiento de los seguros sociales implicaba la aceptación nada fácil de los criterios intervencionistas y un cambio de actitudes y comportamientos individuales y colectivos, que también se presentaba lento y difícil"[61]. Así, estas resistencias contribuyeron a que no se produjera un cambio radical, sino que convivieran, a modo de yuxtaposición, los métodos y técnicas fundamentados en las ideas de *riesgo* y *previsión social*, con la asistencia, la beneficencia y el mutualismo[62]. El otro polo de críticas a la esencia misma de la intervención procedía de una visión que se centraba en la función de estos mecanismos de intervención, y en realidad de todo lo que suponía el nuevo modelo estatal como mecanismo de control social. Según estas críticas, esta nueva categoría de Estado intervencionista que acabará desembocando en el Estado social en sentido moderno, resultaba fruto de un proceso de adaptación del modelo capitalista a las nuevas necesidades y ponía en marcha, a través de sus políticas sociales, una estrategia de integración y anulación de todos aquellos intentos que, desde las clases popu-

60. Un interesante análisis del fascismo, y en especial del español, en el sentido apuntado, lo tenemos en J. Casanova, "La sombra del franquismo: ignorar la historia y huir del pasado", en J. Casanova, A. Cenerro, J. Cifuentes, Mª P. Maluenda y Mª. P. Salomón, *El pasado oculto. Fascismo y violencia en Aragón (1936-1939)*, Siglo XXI, Madrid, 1992, pp. 1-28.

61. Vid. Mª D. Gómez Molleda, "Los seguros sociales en la España del siglo XX. Una laguna historiográfica", en F. Montero, *Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, cit., p. XV.

62. Ibídem, p. XV; F. Montero, *Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, cit., pp. 65 y ss. Esta "convivencia" entre "lo viejo" y "lo nuevo" también puede verse en el planteamiento que sobre la intervención estatal en el ámbito social a partir del XIX realiza G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 66 y ss.

lares, pretendieran una ruptura del orden dominante y su sustitución por otro orden que respondiera de forma más satisfactoria a sus necesidades.

## 3.- LA APLICACIÓN EN ESPAÑA DE LA SOLUCIÓN REFORMISTA

Para la resolución de la *cuestión social* no va a ser suficiente con el establecimiento de medidas de estricto reformismo social como las impulsadas por Bismarck en Alemania. Sin embargo, la ausencia de éstas demuestra un cierto desinterés, o incluso, una cierta irresponsabilidad, que va a acabar derivando en graves consecuencias[63]. Este va a ser el caso español, caracterizado, con respecto a otros países de nuestro entorno, por un retraso en la resolución de la *cuestión social* en una línea reformista. De esta forma, el proceso de tratamiento de la *cuestión social* en España requiere de una labor de precisión. Así, el retraso citado hizo que durante todo el siglo XIX el sistema español careciera de una política reformista, lo que se tradujo, en el plano jurídico, en un ordenamiento caracterizado por la existencia de una serie de leyes especiales represivas que "comportaban una gradual militarización del orden público ante las acciones desesperadas de individuos radicalizados provenientes de sectores sociales proletarios"[64]. Es decir, que por un lado tenemos que en España, como en otros países, caso de Alemania, Francia, o Bélgica, existía un liberalismo que acabó con el Antiguo Régimen e instauró, en su lugar, una *constitución económica negativa* que permitía el despegue y desarrollo del sistema capitalista[65]. Con lo que se imponía de este modo, un Estado y un sistema jurídico *ideológicamente neutros* que proporcionaban la cobertura necesaria para

63. Sobre esta insuficiencia de la legislación social Menger, al final de la obra en la que comenta un proyecto de código civil alemán, afirma: "Hoy, (...), lo que conmueve los ánimos es principalmente la condición social de las masas populares. Ahora bien: tal condición depende en gran parte de la naturaleza de la legislación civil. (...) Por otro lado, es preciso no confiar demasiado en el influjo mitigador de la legislación social, cuyos beneficiosos efectos se pueden extender, por la misma naturaleza de las cosas, tan sólo a clases sociales relativamente restringidas, siendo así que un Código Civil establece las condiciones sociales de todos los ciudadanos"; A. Menger, *El Derecho Civil y los pobres*, trad. A. Posada, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1898, pp. 430-431. Además, un estudio desde un punto de vista jurídico sobre la *cuestión social* a principios de siglo lo tenemos en A, Posada, *El derecho y la cuestión social*, estudio introductorio a A. Menger, *El Derecho Civil y los pobres*, cit., pp. 5-67.

64. Vid. J. Antón Mellón, "Ordenamiento jurídico burgués y cuestión social. (Catolicismo político y fundamentalismo capitalista del liberalismo español en la segunda mitad del siglo XIX)", en R. Bergalli y E. E. Mari (Coords.), *Historia ideológica del control social. (España-Argentina, siglos XIX y XX)*, cit., p. 13.

65. Vid. ibídem, pp. 1 y ss. En relación a la expansión de esta "era liberal" en la Europa del XIX, véase J. Gray, *Liberalismo*, cit., pp. 49-63. Se trata, afirma más adelante, de

que la clase propietaria pudiera desarrollar de forma pacífica sus intereses[66]. A su vez, y como consecuencia del desarrollo de este sistema capitalista, surgía en España, al igual que en los otros países, una clase obrera que ante el desprecio y la instrumentalización a la que se veía sometida decidió orientar "sus energías al desarrollo de una cultura propia caracterizada por su radical oposición hacia los valores de una sociedad capitalista/burguesa de la cual apenas les alcanzaron sus logros y sí, en cambio, todos sus factores negativos"[67].

Sin embargo, el rasgo característico y diferenciador del modelo español va a ser que ante esta misma realidad, en lugar de reaccionar intentado desestructurar a estas clases populares, rompiendo su cohesión interna, y así integrándolas en el sistema a través de una política reformista que se desarrollara de acuerdo a unos valores y a unos criterios de sociabilidad propios de la burguesía, se va a reaccionar considerando a la *cuestión social* como un falso problema, lo que no era sino un reflejo del "miedo pavoroso y desproporcionado" que se le tuvo entre el liberalismo español en la segunda mitad del XIX. Esta pertinaz "negación de la evidencia" determinó que el Estado defendido por el pensamiento liberal entendiese que la solución al problema de la pobreza vendría de forma natural por el propio crecimiento económico, lo que le llevaba a una dejación de sus responsabilidades en este campo. La caridad privada y la labor moralizadora de recristianización ejercida a través de la educación deberían de ser suficientes, junto a una *adecuada* política represora, para mantener intacto el principio individualista de propiedad privada y, así, enfrentarse con éxito al creciente problema social que lo ponía en crisis[68]. Es

"defender la institución de la propiedad privada como condición y, a la vez, parte integrante de la libertad individual", al mismo tiempo que se plantean los mercados libres como "el único medio no coercitivo de coordinar la actividad económica en una sociedad industrial"; llegando a afirmar que "mientras que el marco constitucional de un orden liberal protege las libertades básicas en su dimensión formal o negativa, es la propiedad privada la que las incluye en su dimensión material o positiva"; ibídem, pp. 98-112.

66. "La 'neutralidad', la 'no intervención' del Estado, disimulan mal su hondo compromiso con el status socio-económico vigente"; F. J. Contreras, *Defensa del Estado Social*, cit., p. 53. Vid. también, A. E. Pérez Luño, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 222.

67. Continúa la cita que en esta cultura propia "los mitos burgueses: Progreso, Patria, Libertad, Igualdad, son sustituidos por otros específicamente proletarios y sin ningún sentido para los otros sectores sociales: Revolución, Socialismo, Anarquismo, Huelga General Revolucionaria, Internacionalismo Proletario, etc."; J. A. Mellón, "Ordenamiento jurídico burgués y cuestión social", cit., p. 25.

68. Un reflejo de este pensamiento político frente a la cuestión social lo tenemos en la figura de Cánovas. Como recoge A. Elorza: "Pocos pensadores encarnan tan adecuadamente como Cánovas el miedo burgués ante la nueva fuerza social que emerge bajo la bandera de la Internacional"; A. Elorza, *La modernización política en España*, Endymion, Madrid, 1979, pp. 263 y ss.

decir, la no realización de una política reformista no significaba que no se adoptase ningún tipo de medida, sino que, al contrario, se adoptó una estrategia intervencionista de "profilaxis social" dirigida a la neutralización de la "creciente peligrosidad de las clases populares, cuyo núcleo mejor organizado se planteaba la revolución social"[69].

Esta combinación de política asistencial tradicional y represiva iba a contar hasta el siglo XX con puntuales e inaplicadas excepciones, como es el caso de la Ley Benot, promulgada durante la I República y que regulaba el trabajo infantil[70]. Pero, pese a esto, la norma general fue el desarrollo de una estrategia represora que encontró un útil instrumento en el aparato legislativo. Así, junto a estas excepciones puntuales y entre sus manifestaciones concretas podemos recoger un bloque central de normas represivas constituido por una serie de leyes especiales promulgadas en el período de la Restauración. Junto a esta legislación especial y a la casi ausencia o inaplicación de legislación social, este sistema exclusivamente represivo se completaba, en el marco ideológico delimitado por el catolicismo, con toda una estrategia más amplia, global y coherente que tenía por función mantener el orden y permitir la maximización del beneficio individual. Por un lado, no se desechaban "las posibilidades represivas" ofrecidas desde las leyes ordinarias, como es el caso del artículo 556 del código penal de 1870 que hasta que fue derogado en 1909 limitaba el derecho de asociación de las *peligrosas* clases trabajadoras. Por otro lado, existía la tendencia hacia un proceso de militarización reflejado, por

69. Vid. E. González Duro, *Historia de la locura en España*, tomo III, Temas de Hoy, Madrid, 1996, pp. 17-18. Dejando a un lado las medidas esencialmente represivas, la importancia que se dio a otras que no dejan de llevar también una carga de represión, como la caridad y la educación-moralización del obrero y su familia, la encontramos proyectada en obras de la segunda mitad del XIX. En concreto, y además de las propuestas recogidas en la bibliografía ya citada de C. Arenal, en lo referente a la educación-moralización, véanse, a modo de ejemplo, las propuestas de escuelas primarias y dominicales recogidas en P. F. Monlau, *Higiene industrial. ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el gobierno a favor de las clases obreras?*, cit., pp. 100-104. Vid. también, ibídem, p. 117, donde concluye: "El obrero es ignorante: instruidle, educadle. El obrero tiene instintos aviesos: moralizadle". En el polo opuesto, una crítica a la eficacia de estas últimas medidas de cara a eliminar la miseria de la población obrera la tenemos en P. J. Proudhon, *Sistema de las contradicciones económicas o Filosofía de la Miseria vol. I*, cit., pp. 140-155.

70. Cfr. C. Palomeque, *Derecho del Trabajo e ideología*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 1995, pp. 46 y ss y 81-82. Pese a su escasa aplicación la Ley Benot, de 24 de julio de 1873, sirvió como antecedente para una más completa regulación a partir de 1900 en materia de protección de mujeres y niños. Vid. A. Marvaud, *La cuestión social en España*, trad. J. J. Garin, Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1975, p. 246. A nivel teórico, un antecedente de esta Ley lo econtramos en la propuesta de Monlau, 1856, de "dictar una ley sobre el trabajo de los niños de ambos sexos en las fábricas". Vid. P. F. Monlau, *Higiene industrial. ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el gobierno a favor de las clases obreras?*, cit., pp. 91-92.

ejemplo, en las disposiciones legislativas que en materia de orden publico primaron la jurisdicción militar sobre la civil, así como en el "gradual despliegue" de la Guardia Civil[71]. Finalmente, todo este despliegue represivo se completa con otra serie de prácticas políticas como la restricción o supresión de los derechos de reunión, el juicio por jurado o la libertad de imprenta y la de cátedra. Prácticas todas ellas dominantes en la Restauración, que fueron defendidas por el gabinete presidido por Cánovas y que culminaban todo un sistema represivo que pretendía "excluir toda alternativa democrática que pusiese en peligro al bloque de poder económico y político". Se trataba de establecer un sistema no ya que acabase de raíz con todo intento revolucionario de toma del poder, sino con cualquier intento democrático que supusiese una mínima amenaza para la "verdadera fuente y verdadera base de la sociedad humana", la propiedad, lo que culminó en el diseño de un sistema político fraudulento, con "un sentido instrumental en la defensa de los propietarios", que impidiera el acceso al poder por medios legales de la clase obrera, y en el que la "inutilización del sufragio era la condición indispensable para la supervivencia del sistema"[72].

De esta forma, mientras los demás países occidentales trataban de solucionar las tensiones originadas por el despegue del sistema capitalista a través de reformas tendentes a amortiguar los "aspectos más hirientes del capitalismo", lo que en definitiva se conseguía integrando en el sistema a las clases potencialmente peligrosas, en España la negación de la *cuestión social* determinó la ausencia de todo tipo de política social reformista y su sustitución por la estrategia represora que acabamos de ver. Este empeño del liberalismo decimonónico español en huir de las soluciones reformistas y buscar en los ele-

71. Vid. J. A. Mellón, "Ordenamiento jurídico burgués y cuestión social", cit., pp. 6, 12, 13, 14, 24 y 27. La eficacia represora de estos elementos era valorada de forma positiva por los políticos que representaban a las clases dominantes. Así, Cánovas reconocía el valor que tenía la religión como "factor ideológico necesario para asegurar el sometimiento de los trabajadores"; y el mismo político sostenía en relación a los ejércitos que "serán por largo plazo, quizá por siempre, robusto sostén del presente orden social e invencible dique a las tentativas ilegales del proletariado, que no logrará por la violencia otra cosa sino derramar inútilmente su sangre en desiguales batallas"; A. Elorza, *La modernización política en España*, cit., pp. 264-265 y 268. En concreto, sobre el papel desarrollado por la Guardia Civil en todo este proceso, vid. D. López Garrido, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Crítica, Barcelona, 1982.

72. Vid. A. Elorza, *La modernización política en España*, cit., pp. 257-276. No hay que hacer recaer toda la responsabilidad de este sistema represivo en Cánovas, ya que éste encontraba una fuente de legitimidad a su actuación en el sistema de turno de partidos y en la participación en él de Sagasta. Como recoge Elorza, "el verdadero hallazgo de Cánovas fue, recogiendo la conocida imagen de Ortega, saber que para el buen funcionamiento de un paraíso hace falta un buen diablo amaestrado"; ibídem, pp. 273-275.

mentos militares, en el catolicismo y en las leyes represivas los instrumentos funcionales que sirvieran para mantener los valores del orden y la propiedad privada se pone de manifiesto, por ejemplo y de forma muy evidente, si tomamos las cifras correspondientes a algunas partidas de los presupuestos de 1850 y de 1900[73]. Como conclusión de este período se puede decir que la actuación de los poderes públicos estuvo caracterizada por el retraso en implementar políticas de reformismo social y por estimular las represivas, lo que, a su vez, no tardó en derivar en una agudización de la lucha de clases que se iba a prolongar durante las primeras décadas del siglo XX y que iba a explotar en la sublevación militar que dio lugar a la guerra civil y a los cuarenta años de dictadura posteriores[74]. Así, dejando a un lado los antecedentes antes citados, que además fueron prácticamente inaplicados[75], no fue hasta principios del siglo XX cuando podemos datar la aparición de las primeras leyes socio-laborales. La Ley de Dato de accidentes de 30 de enero de 1900 y las reguladoras del trabajo de mujeres y niños, sobre todo la Ley de 13 de marzo de 1900, junto a la creación el 23 de abril 1903 de instituciones como el Instituto de Reformas Sociales (IRS), y en 1908 del Instituto Nacional de Previsión (INP), confirmaban una tendencia hacia la aceptación de la *cuestión social* y la convicción de la necesidad de intervención desde los poderes públicos con proyectos en una línea reformista similar a la que se venía desarrollando desde hacía varias décadas en otros países europeos[76].

73. En 1850 la suma de las cantidades destinadas a Defensa, Guardia Civil y Seguridad era de más de 104 millones de pesetas y la destinada al clero casi de 40 millones; mientras que la destinada a la propagación y defensa de valores democráticos, caso de la Educación o la Justicia no pasaba de 3'5 millones y poco más de 4 millones respectivamente. En 1900 la situación es similar, y así frente a los casi 250 millones destinados a Defensa, Seguridad, Guardia Civil y al clero, sólo 27 millones se dedicaban a Educación y Justicia. Vid. J. A. Mellón, "Ordenamiento jurídico burgués y cuestión social", cit., pp. 26-27.

74. En ausencia de medidas de reformismo social esta lucha de clases tan agudizada, sin mecanismos que la amortigüen, con atentados, auténticas mafias patronales y pistoleros como "mejor solución" aparece recogida, por ejemplo, y para la Barcelona del período de 1917-1919, en la novela de E. Mendoza, *La verdad sobre el caso Savolta*, Seix Barral, Barcelona, 1987.

75. Sobre este retraso en aparecer las primeras leyes socio-laborales y su posterior ineficacia, véase A. Montoya, *Ideología y lenguaje en las primeras leyes laborales de España*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1975, pp. 63-68. Vid. también, sobre las "vicisitudes" que atravesó la legislación social, M. C. Palomeque, "La intervención normativa del Estado en la 'cuestión social' en la España del XIX", en *Ayer* 25, 1997, pp. 120-126.

76. Vid. F. Montero, *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pp. 119-257, donde se nos ofrece una completa visión de este proceso reformista que tiene lugar en España; y C. Palomeque, *Derecho del Trabajo e ideología*, cit., sobre todo, pp. 29-86. Vid. también, sobre este "despertar" de la previsión pública en España, E. Martínez Quinteiro, "El nacimiento de los seguros sociales. 1900-1918", en VV. AA., *Historia de la acción social*

Realmente, esta tendencia hacia la aceptación de los planteamientos reformistas se inicia con un proceso de agudización de las tensiones sociales que guarda una relación de causa-efecto con la política exclusivamente represora que se ejercía desde los poderes públicos. En este marco, parece que Cánovas, "el gran político en el que se sustenta el régimen", no abandonó su "esquema bipolar" que presentaba a los propietarios de un lado y a los trabajadores socialistas de otro, y que le hacía defensor de un acérrimo individualismo a través del cual llegaba a asimilar toda intervención estatal igualitaria con comunismo[77]. No obstante, también parece que su discurso sí que sufrió una cierta evolución en las dos últimas décadas del XIX. Así, en este período se puede apreciar cómo ya desde 1881, pero sobre todo a partir de 1890, reclama la atención sobre la *cuestión social* y la adopción de planteamientos intervencionistas que para él merecían un triple desarrollo: proteccionismo económico, legislación social obrera y represión defensiva frente a la propaganda anarquista, con lo que vemos que no es que se abandonara la estrategia represora, sino que ésta dejaba de ser la estrategia exclusiva adoptada desde el Estado[78]. Además, la represión se ejercitó de forma selectiva, una vez que a través de una cierta intervención se consiguió integrar a una parte importante del movimiento obrero en el proceso reformista, y tomó como blanco principal, aunque no único, al movimiento anarquista y a los mismos anarquistas, adquiriendo a finales de siglo tonos tragicómicos cuando se pretendió criminalizar a éstos con argumentos supuestamente científicos. Estas absurdas y también peligrosas ideas fueron defendidas en Europa por diversos autores que buscaban dotar de cierta legitimidad a la represión ejercida desde la clase propietaria en su "uso privado" del poder público. Es el caso, sobre todo, de Lombroso, cuyas tesis en España fueron asumidas, para lo que aquí nos interesa, por alienistas como el doctor Salillas, que justificaron así la

*pública en España. Beneficencia y Previsión*, cit., pp. 253-266. Una visión global de la intervención normativa en este campo desde mitad del XIX a principios del XX la tenemos en M. C. Palomeque, "La intervención normativa del Estado en la 'cuestión social' en la España del XIX", cit., pp. 111-120. Finalmente, en concreto, sobre el "Derecho obrero" vigente en 1910, y con el punto de partida de la Ley de accidentes de trabajo, A. Marvaud, *La cuestión social en España*, cit., pp. 246-271; y sobre la legislación que de esta materia se encontraba en aquella fecha en preparación, por ejemplo, sobre contratos de aprendizaje, de trabajo o viviendas baratas, ibídem, pp. 271-287.

77. Vid. A. Elorza, *La modernización política en España*, cit., pp. 267-268; J. Alvarez Junco, "La Comisión de Reformas Sociales: intentos y realizaciones", en VV. AA., *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, cit., p. 151.

78. Para comprender este giro en Cánovas puede resultar interesante ver F. Montero, *Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, cit., pp. 19-38, donde se recoge la polémica que sobre intervencionismo se dio en la década de 1890 y en la que estuvo implicado Cánovas.

represión ejercida en la consecución de un concepto tan ambiguo e indeterminado como el de la *paz social*[79].

Con esta tendencia intervencionista se seguía la línea iniciada por Bismarck en Alemania, y se superaba una etapa de discusiones sobre la misma. La idea de previsión y su desarrollo hacia la de seguridad social se presentaban como la solución que debía anular los peligros que para la *paz social* conllevaban las propuestas de un sistema alternativo al existente. Se trataba de reconducir la fuerza del "enemigo" hacia su propia debilidad, con lo que se puede afirmar que "la gran estratagema de la burguesía progresista consistirá en matar al socialismo por medio del socialismo"[80]. Para ello, ya no se iba a establecer una línea defensiva unidimensional, fundamentada únicamente en medidas represoras y de control directo, sino que estas formas más tradicionales de disciplinación social se acompañan de otras más sutiles, indirectas, que aplicando una cierta economía en sus esfuerzos también contribuyen, y probablemente de una manera más efectiva, a conseguir la perpetuación del Estado en una forma y con un reparto de poder previamente determinado[81]. Estos nuevos instrumentos de disciplinación, entre ellos las leyes sociales, conforman a su vez un nuevo modelo de Estado benefactor aceptado y defendido por el posibilismo reformista, en el que "el obrero va a ser ayudado y protegido, va a ser, en fin, tutelado", recibiendo, ciertamente, una serie de mejoras en las condiciones de vida de él y de su familia, pero también, y sobre todo, ahogando en estas reformas sociales "las posibilidades de emancipación de una clase explotada"[82]. Contando todo este proceso reformista con la cola-

79. Vid. F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., pp. 214-221 y 261-264; y E. González Duro, *Historia de la locura en España*, tomo III, cit., pp. 69-77. Para acercarse al pensamiento pseudo-científico de Cesare Lombroso en este tema, vid. C. Lombroso, "Los anarquistas", en C. Lombroso y R. Mella, *Los anarquistas*, ed. Júcar, Madrid, 1977, donde, por ejemplo, dice: "los autores más activos de la idea anarquista son locos o criminales, y muchas veces ambas cosas a la vez"; p. 25. Sobre la identificación que realiza Lombroso entre anarquistas y criminales, véase, sobre todo, ibídem, pp. 25 y ss. A su vez, estos planteamientos son criticados en R. Mella, "Lombroso y los anarquistas", en C. Lombroso y R. Mella, *Los anarquistas*, cit., sobre todo, pp. 91-103 y 126-133.

80. Vid. F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., p. 257.

81. Se podría hablar también de estas instancias de control social más o menos directas como de instancias de control social formales o informales respectivamente. Así, en las formales, la policía, el ejercito, las instancias judiciales, el derecho penal o las cárceles, se manifiesta nítidamente y sin tapujos el talante represor del Estado. Mientras que en las calificadas como informales, la familia, la escuela, la instancia laboral o las diferentes políticas sociales, el elemento represor no toma una forma tan externa y actúa más en el plano de la interiorización por parte del individuo de valores, comportamiento y reglas que conlleven su adaptación al orden dominante. Vid. T. Miralles, "El control informal", en R. Bergalli y J. Bustos (dirs.), *El pensamiento criminológico II. Estado y control*, cit., pp. 37-49.

82. Vid. F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., pp. 299-302.

boración de una parte importante de los movimientos socialistas que abandonan, así, la "mística revolucionaria" que les había acompañado[83].

A su vez, todo este proceso al que nos estamos refiriendo no resulta ajeno al necesario juego de legitimación que requería el sistema implantado por Cánovas. De acuerdo con él, tras un período, los primeros años de Restauración borbónica con gobierno Cánovas, caracterizado por ese marco de estado de excepción que permitía desarrollar las medidas represoras ya vistas, le toca el turno de asumir responsabilidades de gobierno a los liberales encabezados por Sagasta. Este, en 1881 adopta una serie de medidas liberalizadoras del panorama político y social y plantea la puesta en marcha de un programa de reformas legislativas que no acabaría de ponerse en práctica. En lo que se refiere al tema de la *cuestión social*, bien sea por la propia presión interna o por la referencia de otros países, en especial el caso de la Alemania de Bismarck, se despertó entre 1881 y 1883 un interés por la comprensión de ésta. Pero no tanto como una concesión hacia la clase obrera, sino como un elemento clave en el mantenimiento del orden social, lo que desembocó el 5 de diciembre de 1883 y ya con Sagasta sustituido por el gabinete liberal de transición de Posada Herrera, en el Real Decreto que establecía la creación de la Comisión de Reformas Sociales (CRS)[84].

Esta Comisión aparecía, así, como una de las manifestaciones más claras de la existencia de un incipiente interés desde el poder público por la *cuestión social*, como una auténtica muestra del cambio que motivado por una cierta sensibilidad social se había dado en el talante y en la actitud del sector político e intelectual que la promovía hacia posiciones reformistas. Pero junto

83. En este punto es interesante la denuncia realizada por Sorel del reformismo conservador en el que habían devenido los herederos de las utopías socialistas. En este sentido, véase G. Sorel, "La descomposición del marxismo", cit., pp. 159-165, donde para lo que nos interesa se hace especial referencia a la idea de la *paz social* en F. Vidal y V. Considérant. A modo de ejemplo de estos planteamientos reformistas nos sirve un extracto de una obra de éste último autor, en el que se afirma: "No hay, pues, constatémoslo, una antinomia radical en la naturaleza de las cosas, no hay una contradicción y guerra (...). Las luchas encarnizadas de los capitales contra los capitales, del capital contra el trabajo y contra el talento, de las industrias entre sí, de los amos contra los obreros, de los obreros contra los amos (...), no son en absoluto las condiciones fatalmente ligadas a la vida de la humanidad (...). El derecho está sustituyendo gradualmente a la fuerza"; V. Considérant, *Principios del socialismo* o *Manifiesto de la democracia*, cit., pp. 38-39.

84. Para conocer el contenido de este Real Decreto de 5 de diciembre de 1883 por el que se constituye la Comisión, así como el de otras normativas dictadas para su desarrollo, vid. A. Elorza y M. C. Iglesias, *Burgueses y proletarios*, Laia, Barcelona, 1973, pp. 435-447; y C. Palomeque, *Derecho del Trabajo e ideología*, cit., pp. 119-151, donde además encontramos una útil panorámica de la legislación social desde mitad del XIX al primer cuarto del XX.

a ésta también nos podemos encontrar con otras interpretaciones, como la que consideraba la existencia de esta institución como una especie de "retirada estratégica" de la burguesía ante el avance de un cuerpo obrero organizado y con reivindicaciones propias y enfrentadas a las de aquella. O, finalmente, con la interpretación que establece que la Comisión creada en diciembre de 1883 no tendría otro contenido que el puramente formal, es decir, que sería una simple fachada, un "lavado de cara" del sistema, tanto ante la opinión interna como ante la externa[85]. Tras estas posibles interpretaciones más o menos latentes, lo que sí que parece cierto es que el objetivo declarado de la CRS, si atendemos al Real Decreto de su constitución, era estudiar las posibles reformas legales aplicables a la clase trabajadora de cara a afrontar de forma más eficaz los nuevos problemas sociales y políticos y, así, contribuir a la mejora de sus condiciones de vida. La Comisión, utilizando técnicas propias de la sociología, como el cuestionario, se dedicaba a recoger información actualizada sobre la condición de la clase obrera en estos años finales del XIX y, a partir de esta información, tenía que presentar sus propuestas legislativas al Gobierno, quien las estudiaría y elevaría a las Cortes[86].

Formalmente se quería presentar a esta institución como una cuestión de Estado y no de partido, por lo que había que implicar a los diversos partidos "institucionales" y repartir responsabilidades. En su composición participaron, y con fuerte peso, conservadores y católico-conservadores, como el propio Cánovas, Perier o el duque de Almodóvar del Río, quienes, en principio, no acababan de rechazar la caridad como instrumento útil para la solución del problema social. Pero junto a éstos y además, entre otros, de los republicanos y los minoritarios católico-sociales, también participaron con una fuerte

85. Vid. sobre estas interpretaciones J. Alvarez-Junco, "La Comisión de Reformas Sociales", cit., pp. 150-153. En relación a la última interpretación, y aunque como se recoge en E. Martínez Quinteiro, "El nacimiento de los seguros sociales. 1900-1918", cit., p. 254, hay que tener en cuenta que la Comisión careció, "en los siete primeros años de sus existencia, de un apoyo sustantivo del poder", y "arrastró a lo largo de este tiempo una vida tan lánguida, que puede considerarse nula su operatividad"; tampoco se puede negar lo que significa su creación como muestra del interés del Estado por la cuestión social. Vid. en este sentido, M. Pérez Ledesma, "La Comisión de Reformas Sociales y la cuestión social durante la Restauración", en VV. AA., *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, cit. pp. 155-166. En concreto, sobre el papel de las ideas como generadoras del intervencionismo social, véase A. Mª. Guillén, "The Emergence of the Spanish Welfare State (1876-1923): The Role of Ideas in the Policy Process" in *International Journal of Political Economy*, verano de 1990, pp. 82-96.

86. En relación a esta información puede ser interesante acudir a A. Elorza y M. C. Iglesias, *Burgueses y proletarios*, cit., pp. 73-431, donde encontramos recogido material extraído de las informaciones orales y escritas; e ibídem, pp. 450-464, donde se recoge el cuestionario con el que trabajó la Comisión.

influencia reformistas de tendencia *krausista* como Azcárate, los cuales defendían la necesidad de una intervención reducida y subsidiaria por parte del Estado y, aunque se alejaban de la idea de caridad tradicional, sin embargo, no se acababan de decantar por un intervencionismo estatal decidido sino, al contrario, se inclinaron, por lo menos en un inicio, por un sistema de previsión privada suficiente y acorde con sus planteamientos organicistas y armonicistas[87]. Por otro lado, y relacionado también con el tema de la composición, la Comisión y sus intentos reformistas tuvieron que enfrentarse a diversas suspicacias. Estas procedían no sólo de las clases propietarias, que podían ver en sus intentos un ensayo de un socialismo de Estado similar al de Bismarck, sino también de las mismas organizaciones obreras, anarquistas y socialistas, que desconfiaban de que esta institución consiguiese auténticas mejoras en sus condiciones de vida, y pensaban más en la CRS como un instrumento formal por el que el sistema buscaba un "suspiro de legitimidad", pero sin por ello comprometer la esencia burguesa y conservadora del mismo[88].

Pese a todo ello, en el activo de la CRS tenemos que ésta sirvió como foro en el que hubo, aunque limitado, un debate ideológico; también sirvió como instrumento de recopilación de información, la cual una vez publicada pudo convertir a la Comisión en una plataforma para la difusión de diversas organizaciones obreras; pero sirvió, sobre todo, para constatar la situación en la que se encontraba en aquel momento la clase obrera y para denunciar la consiguiente y necesaria intervención estatal en la resolución de la *cuestión social*. Para llegar a este punto, y tras recoger y analizar la información, a la Comisión se le planteaban dos posibles opciones. O, "eliminar trabas legales y cruzarse de brazos para esperar que la sociedad reaccionara", ya fuera a través de la tradicional caridad, o por instituciones solidarias de carácter privado que, en definitiva, no dejaban de ser sino formas "modernizadas" de caridad; o, inclinándose por las posturas reformistas, "intervenir creando instituciones de aho-

87. Vid. J. Alvarez-Junco, "La Comisión de Reformas Sociales", cit., pp. 151-152; y A. Elorza y M. C. Iglesias, *Burgueses y proletarios*, cit., p. 442, que recoge la Real Orden donde se designan los miembros de la Comisión. Sobre la composición de la Comisión, la ideología y origen social de sus miembros, véase Mª. D. De La Calle, *La Comisión de Reformas Sociales, 1883-1903. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

88. Al rechazo de la Comisión por parte de los movimientos obreros contribuyó, sin duda, "la composición monolíticamente clasista, esencialmente burguesa" de la misma. Vid. E. Martínez Quinteiro, "El nacimiento de los seguros sociales. 1900-1918", cit., p. 255. Para conocer cuáles fueron las posturas que en relación a la Comisión adoptaron socialistas y anarquistas, véase, C. Palomeque, *Derecho del Trabajo e ideología*, cit., pp. 90 y ss.; y en concreto, sobre la tomada por el anarquismo, J. Alvarez Junco, *La ideología política del anarquismo español (1868-1910)*, Siglo XXI, Madrid, 1976, pp. 473 y ss.

rro y previsión públicas". Finalmente, tras un período inicial en el que se presentaron soluciones que intentaron recoger ambas opciones, a la vez que las propuestas elaboradas por la Comisión en el plano de la previsión encontraron infranqueables barreras en los trámites parlamentarios, no fue hasta 1904, al poco de la creación del IRS, cuando se puede hablar de un "desbloqueo de las propuestas sobre previsión pública"[89].

De esta forma, y pese al reconocimiento de la confusión existente en algunas de las propuestas de la Comisión, el avance intervencionista que desemboca en el IRS y, más tarde, en el INP, se antojaba como imparable[90]. En este avance tuvieron que ver, básicamente, cuatro corrientes impulsoras de los proyectos reformistas, el *socialismo de cátedra*, el movimiento *regeneracionista*, el *catolicismo social* y el movimiento *institucionista* o *krausista*. De éstas son el *catolicismo social* y el movimiento *krausista* las que asumieron un mayor peso específico en la instauración de los proyectos reformistas. Del *catolicismo social* se puede decir que representaba el abandono de la tradicional intervención caritativo-asistencial defendida por la Iglesia, para adaptarse, en un intento de remoralización de la sociedad en torno a los valores cristianos, a las nuevas necesidades de la época[91]. Por otra parte, la corriente conocida como *institucionista* o *krausista* trataba de superar tanto las posturas más conservadoras y no intervencionistas, como las posturas revolucionarias que pudieran conllevar una transformación radical de los principios que sustentaban al sistema. Esta corriente, que osciló desde posiciones casi anti-intervencionistas en la década de 1870, a un moderado intervencionismo, y de allí a un intervencionismo más decidido, se basaba en la idea de la armonía social, y consideraba necesario para una coexistencia pacífica y "simbiótica" de las distintas clases sociales la puesta en marcha de todo un proceso de modernización, cultural y económico que, dejando a un lado los tradicionales lastres que sufría la sociedad española, permitiese el pleno desarrollo de las potencialidades de ésta[92].

89. Vid. M. Pérez Ledesma, "La Comisión de Reformas Sociales y la cuestión social durante la Restauración", cit., pp. 161-164.

90. Vid. en relación a este proceso Mª. D. de la Calle, "Sobre los orígenes del Estado social en España", en *Ayer* 25, 1997, pp. 127-150; y C. Palomeque, *Derecho del Trabajo e ideología*, cit., pp. 61-67.

91. Al margen de la bibliografía que citaremos más adelante, para acceder a un conocimiento de cómo se desarrolla el catolicismo social, si bien con especial atención a la cuestión sindical y centrado en la España de la primera mitad del XX y en el sector representado por el Padre Nevares, véase Q. Aldea, J. García y J. Martín, *Iglesia y Sociedad en la España del siglo XX. Catoliscismo social (1909-1940) vols. I y II*, CSIC, Madrid, 1987, donde además de una útil introducción panorámica se aporta el extenso epistolario de Nevares y otros documentos.

92. Vid. L. Moreno y S. Sarasa, "Génesis y desarrollo del Estado del bienestar en España", *Revista Internacional de Sociología* 6, 1993, pp. 30-33. Sobre las distintas vertientes existentes en el reformismo español puede verse, J. J. Gil Cremades, *El reformismo espa-*

La Comisión, que ya fue reorganizada por medio de un decreto con fecha de 13 de marzo de 1890, dio paso el 23 de abril de 1903 al IRS, que supuso un paso más en el proceso de creación de una política de intervención en temas sociales, ya que no se trataba de recopilar información o de informar sobre una propuesta legislativa sino que se superó la fase de la Comisión, asumiendo la función de llevar a cabo y diseñar las medidas necesarias en orden al bienestar de las clases trabajadoras. Además, la efectividad de las propuestas del Instituto, aunque todavía limitada, fue mayor que en la Comisión, y no sólo porque contara con una infraestructura administrativa mínima de la que había carecido la Comisión, o porque sus funciones también parecían algo más amplias, sino también porque en su composición se recibieron diversas condiciones y opiniones. Así, en esta institución dependiente del Ministerio de la Gobernación van a coincidir republicanos, conservadores, católicos, librepensadores, pero también y superando el carácter integrador que había tenido la Comisión, representantes de la clase propietaria con representantes de la clase obrera, entre los que nos podemos encontrar con miembros del partido socialista que esta vez, a diferencia de la postura que adoptaron en la Comisión y de la tomada por los anarquistas, sí participaron tanto en el IRS como posteriormente en su heredero, el INP, incluyéndose en el proyecto reformista, de esta forma, el movimiento obrero a través de los socialistas[93]. Por otro lado, y junto a este elemento integrador, otro elemento a tener en cuenta a la hora de hablar de la composición del IRS es el elemento sociológico, pues, como recoge Marvaud, la institución "desde sus comienzos, (...) tuvo la suerte de contar en su seno con los sociólogos más importantes de la Península", y se le llegó a calificar irónicamente por parte de los católicos sociales, que en beneficio de los socialistas se quedaron al principio un tanto descolgados en la responsabilidad de representación de la clase obrera, como el "Santo Oficio Sociológico"[94].

*ñol*, Ariel, Madrid, 1969. Y del mismo autor, pero profundizando en el tema del movimiento *krausista*, íd. *Krausistas y liberales*, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1975. Vid. también sobre el aporte al reformismo español de este movimiento, C. Palomeque, *Derecho del Trabajo e ideología*, cit., pp. 102-111.

93. "La creación del Instituto se debió en gran parte a los esfuerzos de los socialistas: se les ha querido satisfacer admitiendo sus delegados, los representantes obreros, para discutir libremente con los patronos con vistas a reformar la sociedad económica actual"; A. Marvaud, *La cuestión social en España*, cit., pp. 242-245. En este mismo sentido es útil acudir a S. Castillo, "Todos iguales ante la ley... del más fuerte", en *Sociología del Trabajo* 14, 1992, pp. 149-176, donde además de recoger la evolución de los socialistas en el proceso reformista, hasta su participación en el IRS, se denuncia, primero, el retraso de la legislación socio-laboral y, después, su escasa operatividad y virtualidad posterior.

94. Vid. A. Marvaud, *La cuestión social en España*, cit., pp. 243-244.

Posteriormente, en 1908, este IRS dio lugar al INP, creado "con el doble objeto de apoyar mediante 'bonificaciones' la constitución libre de pensiones de retiro (por parte de particulares o asociaciones), y de impulsar la propaganda y desarrollo de los seguros sociales y sistemas de previsión"[95]. El INP, que junto al IRS acabaría integrándose en 1920 en el Ministerio de Trabajo, se creó y contribuyó a la fase de auge del movimiento reformista y del intervencionismo estatal, a la vez que se puede decir que sirvió de germen a una política más amplia de intervención pública destinada a atajar el problema de la *cuestión social*[96]. No obstante, no se puede hablar de que con la creación del Instituto se llegara a una solución completa o definitiva del problema, sino que quedaba todavía mucho camino y se iba a recorrer lentamente. Sin embargo, y pese a esta ralentización, con la creación de este Instituto se daba un paso importante en el abandono de las tradicionales técnicas asistenciales sobre los necesitados, a la vez que éstas se sustituían por actuaciones públicas motivadas en cuestiones de justicia social. En definitiva, y una vez superada, al menos formalmente, la solución tradicional de la caridad, la diferencia entre la intervención que se había venido dando hasta ahora y la que se iniciaba en el siglo XX se podía resumir básicamente de la siguiente forma, "bajo la asistencia pública y la previsión social, subyacía la solidaridad de la comunidad para con cada uno de sus miembros, pero, en el primer caso, era una virtud libremente ejercida, en el segundo, una obligación"[97].

95. Vid. F. Montero, *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pp. 209-249, donde se estudia el proceso de gestación del INP. Para conocer un poco mejor esta institución, véase Mª. E. Martínez Quinteiro, "La fundación del I.N.P. Las primeras experiencias de previsión social", en F. Montero, *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pp. 261-326. Vid. sobre la efectividad de su actuación, íd. "El nacimiento de los seguros sociales. 1900-1918", cit., pp. 267-277. Finalmente, una relación de las funciones, medios y organización del INP de acuerdo a la ley que lo crea la tenemos en A. Marvaud, *La cuestión social en España*, cit., pp. 267-270.

96. Vid. J. Cuesta Bustillo, "Evolución de la previsión española en el primer tercio del siglo XX: los primeros seguros sociales en los años veinte", en VV. AA., *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, cit., pp. 195-226, donde se hace una breve historia de la previsión social española en las dos primeras décadas del XX tomando al INP como uno de los protagonistas.

97. Vid. E. Martínez Quinteiro, "El nacimiento de la previsión social (1900-1917). Las primeras soluciones al problema de la vejez. Entre la previsión y la beneficencia", en VV. AA., *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, cit., p. 177.

## 4.- CRITICAS AL MODELO INTERVENCIONISTA

### *4.1-Recelos y alternativas desde el liberalismo*

Relacionado con el primer bloque de críticas que antes ya hemos enunciado que recibía el nuevo modelo estatal en lo que se refiere a su carácter intervencionista, es decir, no tanto a sus efectos como a su misma esencia, podemos ver cómo para el campo asistencial cobraba un cierto protagonismo toda una red de asociaciones privadas. Estas recibían sus antecedentes más lejanos de los modelos caritativos del Antiguo Régimen, los cuales, a su vez, eran superados desde el movimiento político-social conocido como filantropía y desembocaban en instituciones mutualistas fundamentadas en el principio de autoayuda. Con estas asociaciones particulares de base filantrópica se trataba de llevar a la práctica los principios liberales y, a la vez, reorganizar de una forma pragmática y utilitarista los esfuerzos que desde instancias privadas se venían realizando en el campo de la asistencia, es decir, se trataba de encontrar una especie de espacio intermedio, de "distancia calculada entre las funciones del Estado liberal y la difusión de las técnicas de bienestar y de gestión de la población"[98]. Había que buscar estrategias de intervención en lo social al margen de planteamientos que conllevaran la intervención estatal y que implicasen la existencia de cualquier tipo de derecho por parte de las poblaciones pobres. Así, en definitiva, se trataba de llegar a "una respuesta a la vez política y no estatal a la cuestión social", estableciendo un orden de relaciones no sustentado en las obligaciones jurídicas, pero tampoco dejado a lo arbitrario, sino fundamentado en los fuertes vínculos que proporcionan las obligaciones morales, con lo que tomaba forma el "contrato de tutela" sobre el cual la "gente de bien" pretendía sustentar su "plan de gubernamentalidad con las clases inferiores"[99].

Esta nueva redacción del contrato social en forma de contrato de tutela nos pone sobre la pista de que esta estrategia opuesta a las política públicas y que se presentaba como alternativa al intervencionismo estatal a la hora de cubrir las lagunas originadas por el sistema asistencial tradicional merece ser matizada. En realidad, las sociedades filantrópicas, apoyadas a la hora de tejer su red como mecanismo de control social en el elemento del ahorro, por un

98. La filantropía aparece, de este modo, como una "estrategia deliberadamente despolitizada" con la que se pretende mantener una función de dominación, pacificación e integración social, para lo que se va a recurrir a una actividad filantrópica estructurada en dos polos, uno asistencial y otro médico-higienista. Vid. J. Donzelot, *La police des familles*, cit., pp. 55 y ss.

99. Vid. R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 231 y ss.

lado, y en la revalorización de la institución familiar[100], por otro lado, estaban estableciendo una "alianza política" con el Estado al que proporcionaron un *falso rostro humano* [101]. La necesidad de esta alianza se basa en la existencia en la sociedad de individuos cuyo comportamiento supone un peligro para la estabilidad y el desarrollo del sistema al plantear problemas a la hora de someterse al marco contractual dominante[102]. Para estos casos, el humanismo propio de la filantropía aparece como el complemento al "juridicismo" característico del Estado liberal, es decir, aparece como "su último recurso en las situaciones-límite en las que la universalidad formal del derecho de castigar se halla en un callejón sin salida"[103]. Así, una vez superadas, como ya hemos visto, la fase de internamiento de pobres y la de una *caridad legal* que llevaba a la concesión de ayudas económicas de forma indiscriminada, se acomete, siempre respetando el principio de autonomía de las leyes económicas, la racionalización del tratamiento de la población, en el que va a desempeñar un papel importante el movimiento filantrópico[104]. De esta forma, el espíritu filan-

100. Vid. J. Donzelot, *La police des familles*, cit., pp. 49 y ss. Además, hay que destacar como hace Donzelot en las citadas páginas, que familia y ahorro se encuentran relacionados, pues el ahorro se utiliza por el movimiento filantrópico como un instrumento para generar "familias autónomas" que, a su vez, cumplan una función asistencial con sus miembros. Vid. también, íd. *L' invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard, Paris, 1984, p. 133; y G. Deleuze, "L' ascension du social", Epílogo en J. Donzelot, *La police des familles*, cit., p. 216, donde señala cómo Donzelot utiliza el elemento del ahorro como elemento clave en la distinción entre la "nueva filantropía" y la "antigua caridad".

101. Apoyando esta línea de reflexión sobre el papel de las sociedades filantrópicas está la afirmación que, aunque para el inicio de éstas con el proyecto ilustrado, se realiza en A. Elorza, *La modernización política en España*, cit. p. 37: "Las reformas bajo la capa ideológica de la filantropía y de los sentimientos humanitarios, comportan una alta carga de represión de las capas populares, que se agudiza y se convierte en fin casi exclusivo de la acción asistencial en momentos de crisis". En la misma línea, Castel señala cómo el humanismo filantrópico no es sino un envoltorio de una estrategia de dominación. Vid. R. Castel, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, cit., pp. 53-55 y 140. Sobre estas funciones sociales que se ocultan tras la filantropía, véanse los extractos que de *El Socialista* se recogen en J. Varela, "Técnicas de control social en la Restauración", cit., p. 218. Por otro lado, estos proyectos filantrópicos son proyectos ideológicos y en ese sentido se puede decir que tienen éxito, ya que "la ideología (...) tiene éxito al hacer pasar como válido, aceptable o incluso justo y humano un sistema que es básicamente coercitivo"; S. Cohen, *Visiones de control social*, cit., pp. 44-45.

102. Vid. R. Castel, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, cit., pp. 43-55, donde se plantea este peligro de no sometimiento a esa ficción jurídico-administrativa con toda una serie de grupos de población: "No todos los sujetos de la república entran sin problemas en ese marco contractual (...). En relación a esa concepción del Derecho, cinco son los grupos de individuos que plantean problemas especiales", los criminales, los niños, los mendigos, los proletarios y los locos.

103. Vid: ibídem, p. 53.

104. Como indica C. Arenal para el ámbito español no es suficiente con la acción de las asociaciones filantrópicas, sino que es necesaria una intervención racionalizadora sobre la asistencia. Vid. C. Arenal, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, cit., pp. 176-186.

trópico que ya hemos visto ilumina la actuación estatal en la forma de la beneficencia pública, es ahora, con la acción privada que propicia el interés del liberalismo por las acciones de los individuos y de las asociaciones cuando alcanza su más pleno significado[105].

De acuerdo al pensamiento liberal dominante en el XIX, el respeto a la autonomía del mercado lleva a que "el rigor contractual del intercambio mercantil debe presidir no sólo las transferencias económicas, sino también las relaciones entre los hombres. Todo socorro organizado sería atentatorio contra el libre juego de las leyes del mercado"[106]. Pero, sin embargo, también es cierto que en esa época y en lo que se refiere al tratamiento de la pobreza ya no es posible una vuelta ni a los instrumentos caritativos privados del Antiguo Régimen, ni a los represivos. Así, es preciso que en la sociedad industrial del siglo XIX se completen las técnicas de intervención con nuevas medidas entre las que se incardinan las del movimiento filantrópico[107]. La filantropía, como "fracción de la burguesía especializada en los problemas sociales"[108], pretende llevar a cabo de una forma más sutil, y también más eficaz que la seguida hasta la fecha, una gestión de la población y de sus miserias que, por otro lado, y como ya hemos visto, no son sino consecuencia del desarrollo del sistema capitalista propuesto desde la modernidad liberal. Si en lo económico el capitalismo estaba dominado por el espíritu protestante, en el plano asistencial la filantropía venía a ser el rostro amable de ese mismo espíritu, apareciendo como un instrumento que favorecía la laicización de la caridad y a través del cual se canalizaba la preocupación por el bienestar material de la sociedad[109]. De esta forma, y aunque ciertamente las actuaciones filantrópicas iban encaminadas a conjurar los peligros que representaban las soluciones rupturistas en orden a desbordar los límites en los que se mueve el sistema, y, por lo tanto, se presentaban como compatibles con el liberalismo, lo que estaba ocurriendo era algo contrario a lo que en principio parecía que se pretendía. La

105. En este punto resulta útil la diferenciación que realiza C. Arenal. Vid. ibídem, p. 76: "*Beneficencia* es la compasión oficial, que ampara al desvalido por un sentimiento de orden y justicia. *Filantropía* es la compasión filosófica, que auxilia al desdichado por amor a la humanidad y la conciencia de su dignidad y su derecho. *Caridad* es la compasión cristiana, que acude al menesteroso por amor de Dios y del prójimo".

106. R. Castel, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, cit., pp. 138-139.

107. Vid. J. Donzelot, *La police des familles*, cit., pp. 54-55.

108. R. Castel, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, cit., p. 140.

109. Vid. Mª P. Las Heras y E. Cortajarena, *Introducción al Bienestar Social*, cit., p. 59; y también para ver esta relación positiva entre la ética protestante y la filantropía, R. Martín Mateo, *Guía de actividades públicas asistenciales*, cit., p. 19. Por otro lado, puede ser interesante acudir al primer capítulo de M. Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, cit., pp. 25-40, donde se plantea la relación entre la confesionalidad protestante y el desarrollo del capitalismo.

intervención estatal, apoyada en las posibilidades que le ofrecían las asociaciones filantrópicas, comenzaba a concebirse como un deber, como una auténtica obligación jurídica y, de esta forma, la beneficencia liberal caracterizada por una naturaleza intermitente y discontinua iba dejando paso a una política social en la que dominaban los rasgos de permanencia, constancia y regularidad[110]. Así, aunque todavía nos encontremos en la prehistoria del modelo intervencionista del Estado social, a finales del XIX ya se podían ver los mimbres sobre los que éste se iba a construir.

Con esta perspectiva, el desarrollo de la filantropía se iba a dar en el marco de la transformación de la ficción contractual que sustentaba el edificio jurídico, social, político y económico del liberalismo. De la relación contractual se pasó a una relación de tutela, de dependencia, lo que ya se había puesto de manifiesto en la obra de autores de principios del XIX que sostenían que "hay que fundar entre la clase esclarecida y aquella a la cual le faltan luces, entre la gente de bien y aquellos cuya moral es imperfecta, las relaciones de una protección que, con mil formas distintas, tome el carácter de un patronato bondadoso y voluntario"[111]. Así, a la vez que se va viendo la insuficiencia del mercado como elemento que asegure la subsistencia del conjunto de la población, el movimiento filantrópico se va desarrollando a lo largo del siglo XIX, en "un genuino deseo de mejorar la condición de los pobres" que cada vez estaba menos ligado a creencias religiosas, como la antigua caridad, y más a "una corriente de pensamiento que daba mayor valor al amor del hombre que al servicio a Dios"[112]. Una manifestación de esto va a ser la aparición en la segunda mitad del XIX, alrededor de 1869, de la *Charity Organization Society* (Sociedad de la Organización de la Caridad, C.O.S.), punto de partida del trabajo social y que tendría su prolongación en la *Society for Organizing Charitable Relief and Repressing Mendicity*, con esa finalidad correctora y fiscalizadora indicada, y con los filántropos como agentes principales[113]. La *Charity*, que consolida todo un movimiento de beneficencia de inspiración

110. Vid. F. Ewald, *L'Etat providence*, cit., pp. 93 y ss. Vid. también, M. Esteban de Vega, *De la Beneficencia a la Previsión. La Acción Social en Salamanca (1875-1898)*, cit., p. 101, donde se recoge que esta obligación jurídica se iba a fundamentar en "la solidaridad y la justicia social"; y R. Martín Mateo, *Guía de actividades públicas asistenciales*, cit., pp. 30-34, que nos ofrece un primer acercamiento a la "solidaridad coactiva" y a la "justicia social".

111. Barón de Gérando, *Le visiteur du pauvre*, París, 1820, p. 9, citado en R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 235-236.

112. Vid. M. Moix Martínez, "De la filantropía victoriana al nacimiento del trabajo social", en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* 2, marzo-abril 1978, p. 9.

113. Vid. en relación a la *Charity* como instrumento al servicio de la racionalización de la asistencia y que está en el punto de origen del trabajo social, H. Dean, *Social security and social control*, cit., pp. 56-57.

evangélica, alcanzó gran desarrollo en la época victoriana, y sus miembros, dejando a un lado el patrocinio de la Reina y la presidencia del Arzobispo de Canterbury, lo que delata el carácter conservador que tuvo en su inicio, fueron personas que llevaron a cabo importantes papeles en la reforma social británica, interviniendo en diversas comisiones reales en materia de ancianos, discapacitados mentales y pobres[114]. Enlazando con las ideas racionalizadoras del movimiento filantrópico, la *Charity Organization* se opuso a un sistema de ayudas indiscriminadas e intentó ir allanando el camino para la aparición de unas nuevas profesionales, las trabajadoras sociales[115]. Su principal aportación consistió en intentar promover una "caridad científica", lo que, a su vez, y como estamos viendo con el surgimiento y desarrollo del trabajo social científico, tuvo una "influencia decisiva sobre la evolución de las técnicas de asistencia"[116], a la vez que sentó las bases para que la nueva profesión del trabajo social asumiera un papel protagonista en la promoción de acciones para la mejora comunitaria[117].

Esta institución fue creada en Inglaterra y pronto, a partir de 1877, se extendió a los Estados Unidos, desde donde los planteamientos científico-asis-

114. Vid. D. E. Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, cit., pp. 83 y 91. No todas las aportaciones a la beneficencia desde la inspiración evangélica se muestran en la línea "caridad científica" de la *Charity*. Por ejemplo, también desde el movimiento evangélico surge en la Inglaterra victoriana el "apocalíptico" *Ejército de Salvación*. Para un acercamiento a la acción caritativa desarrollada por éste en el Londres de la época, véase R. Marx, "Las trompetas de la caridad", en M. Charlot, y R. Marx (dir.), *Londres 1851-1901. La era victoriana o el triunfo de las desigualdades*, cit., pp. 190-196.

115. La utilización en este caso del femenino se debe a que "tanto el Trabajo Social en general como el Trabajo del Caso Social Individual son un producto de la creatividad de las mujeres. Al igual que la domesticación de animales o la selección de semillas y agricultura en el neolítico fue una aportación de las mujeres, el Caso Social Individual es un conjunto de métodos y técnicas, una forma de hacer un modelo de intervención en sí mismo, un invento estrechamente relacionado con el género"; M. Gaviria, "Una relectura de Mary E. Richmond", prólogo a M. E. Richmond, *El Caso Social Individual. El Diagnóstico Social*, trad. B. Berlín y M. Gaviria, Talasa, Madrid, 1995, pp. 26-27. En general, sobre el surgimiento de la figura del trabajo social puede verse, J. Donzelot, *La police des familles*, cit., pp. 91 y ss., donde se habla de su aparición, desarrollo, función en el aparato tutelar, de la encuesta social,...; y M. Moix Martínez, "De la filantropía victoriana al nacimiento del trabajo social", cit.., pp. 7, 11-13. Vid. también P. Las Heras y E. Cortajarena, *Introducción al Bienestar Social*, cit., pp. 169-193, donde se reflexiona sobre el "Trabajo Social" como disciplina y sobre las posibles definiciones, funciones, relaciones profesionales, perfil, problemas y perspectivas del trabajo social como profesión.

116. Vid. R. Castel, "La 'guerra de la pobreza' en los EE. UU.: el estatuto de la miseria en una sociedad de la abundancia", cit., p. 91.

117. Sobre este papel protagonista del trabajo social en la mejora comunitaria desde finales del XIX, aunque centrado en los EE. UU, véase R. H. Bremner, *Desde lo más bajo*, cit., pp. 255 y ss.

tenciales van a tener un fuerte impulso con la figura de Mary Richmond[118]. Esta mujer, más reformista que revolucionaria, se va a preocupar de dotar al trabajo social de un cuerpo teórico y de un carácter científico. Este modelo de intervención que reivindica el papel de las relaciones individuales y de la evaluación minuciosa del caso individual como determinante del acceso al socorro va a requerir, por un lado, un acceso científico al conocimiento de la realidad a través de técnicas como el *trabajo social de casos*, *social case-work*, y la encuesta social; y, por otro lado, que la intervención se realice por especialistas, por profesionales del trabajo social, abandonando así a las visitadoras de pobres, a las señoritas de la beneficencia o a las *friendly visitors* entre otras[119]. En definitiva, y aunque no se dejaban totalmente al margen los planteamientos moralizantes, sí que se marcaban unas ciertas distancias y, si sirve la expresión, se laicizaban; y, al mismo tiempo, se optaba por la utilización de métodos y técnicas individualizadoras, con lo que el papel que iban a realizar estos profesionales encajaba perfectamente con los planteamientos de la institución, resumidos, en relación al tema de las prestaciones económicas, en que "la asistencia social, sin la atención individual que ayuda a las víctimas de la pobreza a volver a una vida normal y productiva, suele conducir al fracaso"[120]. De esta forma, y gracias a esta nueva profesión, el trabajo social y, sobre todo, a su método científico del *trabajo social de casos*, se iban a sustituir las técnicas

---

118. M. Richmond entró como oficinista y contable de la *Charity*, posteriormente creó la primera Escuela de Trabajo Social en Nueva York y acabó siendo un referente inexcusable en la teoría y sistematización del trabajo social. Vid. M. Gaviria, "Una relectura de Mary E. Richmond", cit., pp. 9-12 y 18-20. Sobre el papel de las C.O.S. en los Estados Unidos puede verse J. T. Patterson, *La lucha contra la pobreza en los Estados Unidos de América. 1900-1985*, trad. Mª. T. Casado, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993, pp. 42-43, 47-50, 93-94, 267 y 281. Vid. también W. I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State. A History of Social Welfare in America*, cit., pp. 79-109, donde se trata el proceso que hacia la caridad científica tiene lugar en los Estados Unidos durante la segunda mitad del XIX y el papel que juega el movimiento de las C.O.S.

119. Vid. R. Castel, "La 'guerra de la pobreza' en los EE. UU.: el estatuto de la miseria en una sociedad de la abundancia", cit., pp. 91-95, donde a la vez que se exponen estos planteamientos se hace referencia a otro grupo que surge desde la iniciativa privada, el *Settlement House Movement*, que frente a la interpretación psico-moralizante reacia a la intervención estatal para remediar la pobreza nos ofrece otra preocupada por las condiciones concretas de la vida de los asistidos. Para un acercamiento a la obra de M. E. Richmond y a sus propuestas es necesaria la lectura de su obra básica *El Caso Social Individual*. Una edición de ésta acompañada de textos seleccionados de *El Diagnóstico Social*, entre los que está el referido a la entrevista en trabajo social, así como un prólogo de M. Gaviria, lo tenemos en M. E. Richmond, *El Caso Social Individual. El Diagnóstico Social*, cit. También puede ser interesante ver W. I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State. A History of Social Welfare in America*, cit., pp. 254 y ss., donde se trata el desarrollo del *social case-work* en EE. UU. en los años veinte y la importancia que tuvo la obra de Richmond en ello.

120. D. E. Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, cit., p. 92.

de control y sometimiento de las masas fundamentadas en las técnicas represivas tradicionales por otras intervenciones desarrolladas en el marco de una política preventiva, más sutiles y eficaces y, en definitiva, más acordes con las necesidades de la sociedad capitalista industrial[121].

No obstante, conviene precisar que aunque posteriormente, y como vemos gracias en gran parte al trabajo desarrollado por personajes como Mary Richmond, el empleo reflexivo de la beneficencia a través de la evaluación de cada caso y del tratamiento individual se alejó de planteamientos exclusivamente moralizantes, y comprendió que las causas de la pobreza se debían, entre otras, a razones sociales y económicas, su origen está dentro de la triple estrategia de moralización que las clases dominantes desarrollaron durante el siglo XIX. Esta estrategia responde a la necesidad de conseguir una regulación de los problemas sociales que, partiendo de la doble negación de "interdicción del Estado y atribución de una menor capacidad a las clases inferiores para influir sobre su propio destino", contribuya al mantenimiento del orden social. Así, dentro de este plan de gobernabilidad nos encontramos, en primer lugar, con "la asistencia a los indigentes mediante técnicas que anticipaban el trabajo social en el sentido profesional del término"; en segundo lugar, con "el desarrollo de instituciones de ahorro y previsión voluntaria"; y, en tercer lugar, con "la institución del patrocinio patronal"[122]. Esta triple estrategia que se mueve entre las líneas trazadas por la filantropía es reflejo de la transformación de la relación contractual que sustentaba al orden liberal en una relación de tutela, y constituye la alternativa que desde el liberalismo se ofrecía a la resolución de la cuestión social al margen de la intervención estatal. De entre estos tres niveles, el primero cuenta con su referente básico en la obra del Barón de Gérando, *Le visiteur du pauvre*, y presenta un modo o técnica de intervención que acaba conformándose como antecedente de la caridad científica y del trabajo social de casos, sobre el que hemos tratado brevemente en las líneas anteriores[123]. Mientras que de los otros dos, que responden más a intervenciones colectivas,

121. Tomaba aquí pleno sentido la expresión *estrategia de control social*, ya que con ella debemos entender, "no ya la imposición brutal de un aparato coactivo, sino el remodelamiento de dispositivos prácticos por responsables bien intencionados"; R. Castel, *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, cit., p. 24. Tampoco hay que dejar de lado el hecho de que la filantropía se encontrase detrás de esta institución, ya que aquella "ha representado un laboratorio de ideas y de iniciativas prácticas de donde salieron las técnicas de sometimiento de las masas"; ibídem, p. 140.

122. R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 247-258.

123. Vid. también C. Arenal, *El visitador del pobre*, cit., sobre todo, pp. 45-65, donde se comentan las cualidades que debe tener esta figura; y aunque centrado en el tema de cárceles, tampoco se puede dejar de citar, de la misma autora, íd. *El visitador del preso*, ACOPE, Madrid, 1991.

nos centraremos en lo que sigue en el segundo nivel, el de las intituciones de ahorro y previsión voluntaria, aunque también haremos alguna referencia al tercer nivel, el del patrocinio patronal en la forma del mutualismo asistencial.

De esta forma, en el marco del primero de estos dos últimos niveles surgen, sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX, las *organizaciones de autoayuda*. Estas instituciones, que eran expresión del principio liberal de autoayuda y se fundamentaban en la solidaridad de sus miembros, pueden ser consideradas como las herederas de las tradicionales agrupaciones gremiales y corporativas, por lo que su sistema de ayudas aparecía limitado tanto en relación a la materia como en relación a los sujetos beneficiarios[124]. Así, se les ha criticado, sobre todo, que no realizaban una actuación homogénea y general, sino que cada una de ellas cubría los riesgos de muy pocas personas, normalmente obreros de élite, especializados y maestros artesanos, todos ellos con sueldos relativamente altos; mientras que, conscientemente, se dejaba a un lado a los obreros no cualificados, quienes normalmente eran los que sufrían de forma más intensa los riesgos y eventualidades al poder acceder casi únicamente a empleos precarios y con un bajo salario, lo que no dejaba de ser una grave quiebra del principio de solidaridad como fundamento de estas instituciones[125]. Y, junto a estas críticas referidas a la cobertura subjetiva, en la dimensión objetiva las críticas han incidido en su incapacidad para satisfacer las necesidades derivadas de las situaciones de vejez, de invalidez, de los largos períodos de enfermedad o del mismo problema del desempleo que ya se empezaba a contemplar como un problema estructural en la sociedad del capitalismo industrial[126]. Sus insuficiencias eran pues manifiestas, no obstante, no deja de ser cierto que durante algún tiempo desempeñaron "un papel esencial, junto con los sindicatos, en el fomento de la emancipación de los obre-

124. No deja de ser curioso que mientras el modelo liberal huía de los sistemas corporativistas propios del Antiguo Régimen, acabara refugiándose en los herederos de éstos como una de las medidas para superar sus contradicciones y disfuncionalidades. Vid. R. Martín Mateo, *Guía de actividades públicas asistenciales*, cit., pp. 21-22. Para un estudio histórico de las instituciones de previsión social, desde las asociaciones romanas a las propias del siglo XVIII, cfr. A. Rumeu, *Historia de la Previsión Social en España*, cit.

125. De esta forma, no sólo eran limitados los efectos de la solidaridad que se ejercía en la organizaciones de autoayuda, sino que el mismo principio era limitado. Lo que, en cierta medida, verificaba la afirmación de que la solidaridad espontánea entre los trabajadores era algo escaso que se limitaba a los círculos de personas con los que se tenía inmediato contacto. Cfr. R. Martín Mateo, *Guía de actividades públicas asistenciales*, cit., p. 37.

126. Estas críticas, centrándose en las *Friendly Societies*, las tenemos en G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., p. 80; y F. Driver, *Power and pauperism. The workhouse system 1834-1884*, cit., pp. 132-133; y ampliadas y extendidas a todas las *organizaciones de autoayuda* en G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 111-112.

ros y de la mejora de la situación social y también política en la sociedad"[127]. De esta forma, y pese a la ambigüedad que arrastraban las asociaciones voluntarias de socorros mutuos, tanto por este efecto positivo que acabo de citar, como por lo que pueda llegar a parecer por su composición, éstas resultaban ser, en principio, y al igual que las anteriores asociaciones filantrópicas, un complemento a la tarea asistencial del Estado. Lo cual le permitía a éste último descargarse de responsabilidades, al igual que a la clase propietaria, que no debía así preocuparse de algunos de los riesgos y eventualidades a los que frecuentemente se veían sometidos los trabajadores en particular, y las clases populares en general, como núcleo del que se alimentaba su sistema de producción y generación de plusvalías. Es decir, la actuación de estas instituciones se podría enmarcar en lo que luego veremos como políticas compensatorias, y prueba de ello es que las instituciones obreras de socorros mutuos fueron favorecidas por la legislación en un intento de reconducir y gestionar desde el aparato institucional las posibles situaciones de riesgo social.

Estas organizaciones de autoayuda, en diversas formas según los países, se fueron desarrollando y extendiendo por Europa, sobre todo, durante la segunda mitad del XIX. Así, en Inglaterra habría que citar, entre otras, a las *Friendly Societies*. Estas tenían como misión principal establecer una limitada red de seguridad para los grupos sociales de rentas medias y bajas, es decir, obreros y pequeñas clases medias. Para finales del XIX cubrían los riesgos por enfermedad de más de cuatro millones de trabajadores, además de "los dos riesgos más temidos de la vida industrial victoriana: la fosa común, (...), y los asilos para pobres"[128]. Las *Friendly Societies* eran compañías de seguros sin ánimo de lucro que se apoyaban en la base del principio de autosuficiencia de la clase obrera y, en virtud de éste, se oponían al desarrollo de un sistema público de seguros sociales[129]. Esta oposición fue mayor en Inglaterra que en

127. Vid. ibídem, p. 80.

128. Estas organizaciones, para evitar la fosa común, "proporcionaban un subsidio de defunción suficiente para comprar un pequeño terreno y organizar un funeral"; mientras que para cubrir el riesgo de tener que acudir a los asilos de pobres por la falta de ingresos derivada de la muerte del cabeza de familia, "proporcionaban una pensión de viudedad"; D. E. Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, cit., p. 188; y también, F. Driver, *Power and pauperism*, cit., pp. 132-133.

129. Vid. G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., p. 115; y D. E. Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, cit., pp. 188 y ss. Además, en G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 112-113, nos encontramos con una tabla con la fecha de aparición de los seguros obligatorios, voluntarios y pensiones asistenciales no contributivas en Europa hasta la I Guerra Mundial. Vid. también, C. Martí Bufill, *Tratado Comparado de Seguridad Social*, cit., pp. 58 y ss., que extiende el estudio de la expansión de los seguros sociales obligatorios hasta la II Guerra Mundial.

otros países, quizás porque allí existía una cierta "filosofía de la sospecha" ante las actuaciones públicas debido al mal recuerdo que en el "subconsciente colectivo" se tenía de las leyes de pobres. También es cierto que el propio talante conservador de estas instituciones contribuía a la paralización del desarrollo del principio de "solidaridad coactiva" a través de un sistema de seguros público, algo que, por otro lado, no ocurrió en otros países continentales como es el caso de Francia[130]. Además, este mismo talante conservador dejó su firma, por un lado, en el hecho de que las *Friendly Societies* contribuyeron a mantener aislado al movimiento obrero y a no permitirle decidir en la construcción del Estado del bienestar; y, por otro lado, en que se convirtieron en auténticos mecanismos de control social sobre la creciente masa de población trabajadora, para lo cual llegaron a contar en 1900 entre 70.000 y 80.000 agentes encargados de realizar un trabajo de seguimiento con sus visitas "recaudatorias" para recoger las primas semanales de sus más de cuatro millones de afiliados[131].

Mientras, pasando a la Europa continental, en concreto para el caso de Alemania y junto a otras instituciones como economatos y Cajas de socorro, el mismo modelo de las *Friendly Societies* se consideró en la década de los ochenta una alternativa a la existencia de un sistema de seguros sociales estatales. Por su parte, para el caso francés destacan, sobre todo, las *societés de secours mutuels* y las *mutualités*, modelos que se extenderían también con sus formas equivalentes por Suiza y España[132]. En Francia, al igual que en Inglaterra, la historia del desarrollo de los seguros sociales tuvo un capítulo importante en estas sociedades voluntarias de autoayuda. Las *societés de secours mutuels*, a diferencia de sus homólogas las *Friendly* británicas, no fueron entidades absolutamente privadas, sino que fueron reguladas y apoyadas por el Estado, que les concedió determinados privilegios, como un régimen de

130. Vid. D. E. Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, cit., p. 191. Sobre este retraso en los seguros sociales estatales con respecto a los países continentales, vid. también, K. Polanyi, *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*, cit., p. 285: "El obrero europeo tenía la necesidad de una protección (...). Con la ayuda de la legislación social obtuvo fundamentalmente esta protección, mientras que sus camaradas ingleses confiaban más en una asociación voluntaria (...) Los seguros sociales llegaron relativamente mucho antes en el Continente que en Inglaterra".

131. Vid. D. E. Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, cit., pp. 188-190. Aproximadamente la mitad de la población adulta masculina de Gran Bretaña fue contactada por estas organizaciones, entre las que destacaron la *Manchester Unity of Odd Fellows* y la *Ancient Order of Foresters*, las cuales llegaron a reunir a más de 700.000 miembros.

132. Vid. G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 80 y 111-112. Fuera de Europa, en Estados Unidos la alternativa a los seguros obligatorios estatales fueron más bien las relaciones de vecindad; mientras que en Japón junto a la tradicional ayuda ofrecida por la familia también tuvieron importancia las prestaciones sociales de las grandes empresas.

subvenciones estatales que a finales de siglo alcanzaba la cifra de un millón de francos anuales. Disfrutaron, así, de un rango semi-oficial que les permitió extenderse en el tiempo durante el siglo XX y disponer de una cierta influencia en el proceso de construcción del Estado de bienestar francés, algo que quedó muy alejado de las posibilidades de las *Friendly Societies* de Inglaterra, y que se presenta como consecuencia de la imbricación existente en Francia entre el Estado y la sociedad. Por lo que se puede decir que estas sociedades francesas formaron parte de una continuidad institucional y moral de reforma social hacia el Estado del bienestar, aunque en ningún caso esto significa que dejaran a un lado el tono tutelar y moralizador característico del movimiento filantrópico[133].

Estos modelos de organizaciones de autoayuda también iban a tener su referente en el sistema español. Sin embargo, conviene recordar antes que como en tantas otras ocasiones había ocurrido e iba a seguir ocurriendo en la historia de España, el proceso de tránsito del Estado liberal al modelo intervencionista del Estado social iba a presentarse con cierto retraso en relación a otros países europeos, algo por otra parte lógico si se tiene en cuenta el retraso que arrastraban las transformaciones económicas, políticas y sociales. A su vez, este retraso iba a afectar al momento de aparición de medidas que frente a las situaciones de miseria e inseguridad no realizaran planteamientos exclusivamente asistenciales sino también de previsión y, posteriormente, de prevención, por lo que las respuestas que se ofrecían ante el aumento de conflictividad social originado por situaciones de crisis como la de final del XIX seguían respetando los tradicionales parámetros de irregularidad y represión[134]. Durante el siglo XIX las deficiencias de los sistemas asistenciales tradicionales eran evidentes, así como también lo eran las limitaciones de la beneficencia

133. Vid. por ejemplo, D. E. Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, cit., pp. 109-110 y 175-183. Estas entidades recibieron una especial protección pública formalizada en diversas leyes como las de 1850, 1852 y 1898. Además, tuvieron una cierta relevancia política a través de la *Ligue Nationale de la Prevoyance et de la Mutualité*, que realizó un importante papel en tareas de reforma social. Finalmente, junto a estas instituciones de mutualidad existió una institución de previsión que hay que citar, la *Caisse d'Epargne*, que llegó en 1904 a contar con 12 millones de cuentas y 4.000 millones de francos depositados. Sobre unas y otras, véase R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 249-254. Más general, para una visión histórica de la mutualidad en Francia, véase B. Gibaud, *De la mutualité à la Sécurité sociale*, Editions ouvriers, Paris, 1986.

134. En las dos últimas décadas del XIX, ante una situación de creciente percepción de crisis, y pese a la necesidad de "una nueva política de Acción y Previsión Social", la solución propuesta se basó en la intervención económica de los ayuntamientos, el aumento de las medidas de beneficencia y caridad y el incremento del control del orden público y la represión. Vid. M. Gutiérrez Sánchez, "Crisis social y asistencia pública en el último cuarto de siglo", cit., pp. 177-180 y 190-191.

liberal para ofrecer algo diferente con lo que afrontar las necesidades sociales del momento. Sin embargo, la polémica que suscitaba en los medios políticos y académicos de entonces la institucionalización de un sistema de seguros sociales estatales no hacía vislumbrar un tránsito fácil hacia el Estado social. Por ello, y aun aceptada la necesidad de un planteamiento que recogiera la idea de riesgo y de previsión, en principio, deberían ser los propios individuos interesados, o iniciativas particulares que como mucho contasen con algún trato especial por parte del Estado, quienes deberían poner en marcha este nuevo sistema asistencial. Es en este marco un tanto mestizo, y como paso de transición entre la beneficencia y el sistema de seguros estatales, donde tienen cabida las manifestaciones españolas de las *Friendly Societies* británicas y alemanas o de las *Societés de Secours Mutuels* francesas, como una proyección de las resistencias existentes a la consolidación del Estado social que durante el siglo XX y, sobre todo, a partir del final de la II Guerra Mundial se iba a configurar como Estado del bienestar.

En primer lugar, al margen de las sociedades mutualistas y como expresión de la valorización que en la sociedad burguesa decimonónica tenía el ahorro, se fomentó desde el poder público la institucionalización de éste en las clases populares a través de las nuevas Cajas de Ahorro y de los ya existentes Montes de Piedad[135]. Bien es cierto, sin embargo, que detrás de la creación de estas instituciones canalizadoras del ahorro de las clases populares, y a las que Foucault recoge dentro de las técnicas de reclusión en forma blanda o difusa[136], se encontraban las clases dirigentes de las ciudades, con lo que, en realidad, estas instituciones estaban promovidas por la iniciativa privada, y en relación a ellas el poder público se limitaba a "animar" a su creación o, más adelante, a establecer unos criterios que sirvieran para su homogeneización[137]. Las Cajas de Ahorro aparecían como las herederas directas de los Montes de

135. Vid. P. F. Monlau, *Higiene industrial. ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el gobierno a favor de las clases obreras?*, cit., pp. 109-111, donde se recoge el establecimiento de las Cajas como una medida a adoptar por el Gobierno. Por otro lado, las Cajas de Ahorro no son una institución específica del caso español. A modo de ejemplo, y junto al ya citado caso francés con la *Caisse d'Epargne*, en un plano más teórico no se puede dejar de lado el reconocimiento que a las cajas de ahorro en general y, sobre todo, al fortalecimiento que del hábito del ahorro se lleva a cabo desde ellas realiza Malthus en sus *planes para mejorar la situación de los pobres*. Vid. T. R. Malthus, *Ensayo sobre el principio de la población*, cit., p. 515: "De todos los planes que se han propuesto hasta ahora para ayudar a las clases trabajadoras, el mejor, con mucho, a mi juicio es el de las cajas de ahorro. Creo que, si se generalizaran, es el que tendría más probabilidades de realizar un mejoramiento permanente de la situación de las clases más bajas de la sociedad".

136. Cfr. M. Foucault, *La verdad y las formas jurídicas*, cit., pp. 124 y ss.

137. "Las Cajas de ahorro (...) fueron obra sobre todo de clases dirigentes de las ciudades, que a través de grupos ideológicamente heterogéneos, como 'Sociedades Económicas

Piedad, que, a su vez, eran unas instituciones de crédito a bajo interés que fueron creadas en 1702 por el padre Francisco Piquer. Las Cajas de Ahorro continúan con esta labor para favorecer que, huyendo de las "posibilidades" ofrecidas por los usureros, los propios trabajadores solucionen sus necesidades a través del fruto de su trabajo y, al mismo tiempo, aprendan unos hábitos de previsión y economía, y un valor, el del ahorro, esencial para el desarrollo de la sociedad burguesa. En lo que se refiere a su implantación y desarrollo, y aunque ya desde una Real Orden de 1839 se exhortaba desde las instancias públicas a su creación, éstos parece que no fueron los más deseados. Y así, incluso tras un nuevo apoyo institucional recibido por una Ley de 29 de junio de 1880 que les reconocía su carácter benéfico y las sometía a la tutela del gobierno, a la vez que obligaba a éste a promover su instalación, en 1885 el informe de la CRS denuncia la existencia de sólo unas quince Cajas en todo el territorio del Estado español y su infrautilización, y esto no porque no exista interés desde la clase obrera por ellas, cuestión sobre la que no entramos ahora a discutir, sino por el mero hecho de que la clase obrera disponía de una nula capacidad de ahorro[138]. Todo lo cual, en definitiva, pone muy en duda que desde las Cajas y Montes de Piedad se consiguieran resultados satisfactorios, ya sea en el plano moralizador, "de difusión de hábitos sociales y mentales favorables al trabajo, la familia, la previsión, el orden, etc."; o ya sea en un plano material, debido a la citada poca capacidad de ahorro de las clases populares, con lo que los servicios de estas instituciones de ahorro se limitaron a una parte de la población que se podría calificar como de clase media y media-baja[139]. No obstante, conviene precisar que si bien es cierto lo que acabamos de comentar, todo esto gira en torno al objeto "filantrópico y confesa-

de Amigos del País', 'Ligas de Contribuyentes', 'Centros patrióticos', etc., aportaron casi siempre las donaciones y depósitos (con o sin interés) que formaron el capital necesario para su puesta en marcha"; M. Esteban de Vega, "La asistencia liberal española: beneficencia pública y previsión particular", cit., p. 135. Vid. también, S. Martín-Retortillo Baquer, *Crédito, Banca y Cajas de Ahorro. Aspectos jurídicos-administrativos*, Tecnos, Madrid, 1975, pp. 330-331.

138. Los intentos de promoción legislativa sirvieron de "testimonio de un incipiente interés del legislador por los problemas de la previsión social", pero no parece que las cajas fueran una solución muy extendida; M. Pérez Ledesma, "La Comisión de Reformas Sociales y la cuestión social durante la Restauración", cit., p. 155 y 162-163. Finalmente, y para tener conocimiento de la situación de las Cajas de Ahorro y de los Montes de Piedad existentes a principios del XX, de su año de fundación, el número de libretas o impositores que tenían y del total de fondo que había en sus cuentas corrientes, es interesante acudir a los cuadros que aparecen en A. Marvaud, *La cuestión social en España*, cit., pp. 433-437. En relación al "excurso" histórico-legislativo de las Cajas, véase S. Martín-Retortillo Baquer, *Crédito, Banca y Cajas de Ahorro. Aspectos jurídicos-administrativos*, cit., pp. 321 y ss.

139. Vid. M. Esteban de Vega, "La asistencia liberal española: beneficencia pública y previsión particular", cit., p. 135.

do" de las Cajas de Ahorro. Pero hay que tener en cuenta que junto a ese interés por "preparar al obrero un recurso contra los accidentes que le amenazan: escasez, enfermedades, falta de trabajo, reducción de salario, etc", su función manifiesta; esta institución, como bien dice Proudhon, es "la confesión pública y casi la sanción de la arbitrariedad mercantil, de la opresión capitalista y de la insolidaridad general, causas verdaderas de la miseria del obrero", por lo que también tiene un "objeto político y dinástico", su función latente, que consiste en "encadenar la población al orden de cosas, por medio del crédito que se le pide"[140].

Por otra parte, los mecanismos que existen en la España decimonónica para desde la iniciativa particular afrontar las cuestiones relativas a la asistencia social no se agotan en estas instituciones de ahorro, sino que se puede hablar de la existencia de una diversidad de instrumentos[141]. Junto a éstas, a los Pósitos, y a otros mecanismo más tradicionales que solían ser sostenidos por iniciativas religioso-caritativas, caso de la sempiterna limosna, destacan las actividades mutualistas que tienen su reflejo más típico en las Sociedades de Socorros Mutuos. Estas pueden ser definidas de forma muy básica como "agrupaciones de socios que, entre otras funciones, tienen la de socorrer a los componentes en los casos en que éstos precisen ayuda con ocasión de caer en enfermedad, muerte, imposibilidad temporal o permanente de ganar el sustento, etc"[142]. Aunque conviene matizar cómo no sólo se dedicaban a cubrir, y únicamente

140. P. J. Proudhon, *Sistema de las contradicciones económicas o Filosofía de la miseria vol. II*, cit., p. 136. Destaca este autor los efectos perversos de estas instituciones, que forman parte de una especie de trampa del crédito y que se encuentran en el origen de la miseria y del pauperismo. De esta forma, y además de afirmar que "el crédito miente cuando se ofrece a todo el mundo, (...) por su condición esencial, es inaccesible al trabajador, que no tiene influencia directa en su destino, (..) no tiene nada que ver con los pobres, con los jornaleros ni con los proletarios"; acusa a las cajas de ahorro de ser "una declaración oficial, una especie de verificación del pauperismo", "un agente de miseria". Vid. ibídem, pp. 76-141, sobre todo, 115-141.

141. Una breve pero útil relación comentada de estos instrumentos la podemos encontrar en C. López Alonso, "Memoria introductoria" en VV. AA., *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, cit.,, pp. 31 y ss.

142. Vid. ibídem, p. 31. Otra definición en una línea similar la encontramos en H. Hatzfeld, "Note sur la mutualité au XIX siècle", en *Prévenir : Cahiers d'étude et de réflexion de la vie mutualiste* 9, 1984, p. 17: "Sociedad cuyos miembros se han dado por regla depositar una parte convenida de sus ingresos a fin de asegurar a aquellos miembros que lo necesiten prestaciones igualmente convenidas". Estás definiciones pueden ser completadas con una serie de requisitos que se exigían para pertenecer a estas sociedades, como, por ejemplo, el pago de una cuota, límites de edad por los que se excluye a niños y ancianos, o la necesidad de la moralidad de los afiliados. En este sentido, véanse los rasgos comunes que de los reglamentos de las Sociedades de Socorro catalanas se recogen en M. Ralle, "El montepío obrero ¿anacronismo o modelo?", en *Estudios de Historia Social* 30, 1994, pp. 9-10.

para sus asociados, estos riesgos que con mucha precaución podríamos denominar socio-laborales, sino que, sin olvidar su inscripción dentro del programa filantrópico de moralización de las clases populares, y como señala Marvaud para el caso de las mutualidades obreras, se puede ver en la constitución de éstas últimas una cierta influencia del pensamiento socialista. Así, estas sociedades podían llegar, fruto de sus ambigüedades, a alterar el orden tutelar establecido, desarrollando "una forma de organización incompatible con el modo de subordinación del complejo tutelar[143], y convertiéndose, en concreto, en lo que se denominó "sociedades" o "cajas de resistencia", asumiendo unas funciones políticas al dedicarse, por ejemplo, a sufragar los gastos de viaje de aquellos obreros que tenían que trasladarse desde sus poblaciones a otras en búsqueda de trabajo ante el boicot al que se veían sometidos por los patronos[144].

No obstante, esto no nos puede llevar a sostener que estas instituciones que englobaríamos entre las iniciativas particulares debidas a la clase obrera son reflejo de un intento de transformación del sistema en una línea socialista. Pues estas instituciones se encuentran a mucha distancia de, entre otras, propuestas como la federación de productores de Proudhon, o como la asociación de Sorel, sobre todo en sus formas de bolsas de trabajo[145]. En este sentido, dentro de la heterogeneidad del fenómeno mutualista[146], es cierto que

143. Cfr. R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 291-292.

144. Vid. A. Marvaud, *La cuestión social en España*, cit., p. 231; y C. López Alonso, "Memoria introductoria", cit., pp. 31-32.

145. Para una aproximación a las primeras, véase D. Abad de Santillán, "Introducción", en P. J. Proudhon, *Sistema de las contradicciones económicas o Filosofía de la miseria vol. I*, cit., pp. 31-33, donde se expone la idea de Proudhon: "Proudhon esperaba de la clase obrera una constitución social por la unión federativa de los grupos de trabajo, por el derecho económico (...). Para disponer de una organización capaz de realizar ese derecho (...) están las sociedades para el intercambio, el crédito mutuo, los seguros, el comercio, las viviendas económicas, etc. Ve en la federación y la confederación del comercio, de la industria, del trabajo agrícola un medio para sustraerse a la explotación capitalista y bancocrática. (...) La formación espontánea y popular de los grupos de producción, talleres, compañías, asociaciones de trabajadores (...) es el primer paso para la federación de los productores. (...) El socialismo o es federación o no es nada, y federación es libertad, justicia, igualdad". Para acercarse a las segundas, J. I. Lacasta, *Georges Sorel en su tiempo (1847-1922). El conductor de herejías*, cit., pp. 297-344. También nos puede ser útil, para separar las asociaciones mutualistas propuestas desde el reformismo de las soluciones socialistas, la exposición comparativa realizada, reivindicando en este caso las primeras, en C. Arenal, *La cuestión social vol I. Cartas a un obrero*, cit., pp. 163 y ss.

146. Vid. H. Hatzfeld, "Note sur la mutualité au XIX siècle", cit., pp. 17-23; F. Montero y M. Esteban de Vega, "Aproximación al mutualismo popular y obrero en España: el mutualismo asistencial", en S. Castillo (coord.), *La Historia Social en España. Actualidades y perspectivas*, cit., pp. 457-469; y F. Montero, *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pp. 93-99, donde se ofrecen útiles tipologías de estas instituciones.

estas sociedades obreras, en virtud de una voluntad de autonomía, rechazan la colaboración y aportaciones de "socios protectores", siendo ésta la tendencia que se fue imponiendo[147]. Sin embargo, esta autonomía de un tipo específico de mutualismo, el obrero, no puede distorsionar la realidad, ya que el patronazgo fue un elemento característico no sólo de otras iniciativas particulares en el campo de la acción social, sino también de algunas formas de mutualidades, como es el caso de los *Círculos Católicos de Obreros* [148]. En general, pues, las Sociedades de Socorro Mutuo, en España y fuera de España, fueron un mero intento reformista de llevar a cabo una gestión de los riesgos que acechaban a las clases populares y obreras, en el que se revelaban las necesidades de asociación de éstas, pero que en ningún momento llevaba implícito una transformación radical del sistema sino, muy al contrario, su mantenimiento[149]. Algo que se encuentra reflejado en el hecho de que entre las funciones de estas sociedades esté la de servir como instrumentos para favorecer la sociabilidad de una clase obrera que podía plantear problemas de integración y cohesión si optaba por afrontar sus problemas con soluciones más radicales[150].

En un plano cuantitativo, estas Sociedades de Socorros Mutuos, "formas primitivas de previsión popular", enlazan, como ya vimos anteriormente para las organizaciones de autoayuda en general, con la tradición de gremios y Cofradías medievales y, aunque su existencia fue legalizada a través de una Real Orden de 1839, su mayor desarrollo se produjo a partir de la Ley de

147. En este sentido, se apunta como característica de estas sociedades obreras y, en cierta medida, como reflejo de la citada autonomía, la existencia del principio democrático en el funcionamiento de las mismas, M. Ralle, "El montepío obrero ¿anacronismo o modelo?", cit. pp. 12-15.

148. Sobre la existencia de estos socios protectores en los *Círculos Católicos*, véase, por ejemplo, F. Montero, "Catolicismo y reforma social en España en el tránsito del siglo XIX al XX", en VV. AA., *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, cit., pp. 171-172 y 175; y F. Montero, *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pp. 71-72.

149. En este sentido, puede ser interesante ver M. Perrot, "Mutualité et mouvement ouvrier au XIX siècle", en *Prévenir : Cahiers d'étude et de réflexion de la vie mutualiste* 4, 1981, pp. 7-13. Un breve ensayo donde se repasa la trayectoria de las mutualidades obreras en Francia durante el XIX, para ver cómo tras pasar por la fase de sociedades de resistencia acaban sucumbiendo a los intereses del Estado y de los propietarios.

150. Las Sociedades de Socorros Mutuos promocionaban la "solidaridad cotidiana", con lo que reforzaban los vínculos de sociabilidad entre la clase trabajadora y, de esta forma, permitían que el grupo ejerciese sobre los individuos una fuerza atractiva de integración. Por todo ello es lógico que el fomento y la protección de estas instituciones sea una de las medidas que el gobierno debe implementar según el higienista P. F. Monlau. Vid. P. F. Monlau, *Higiene industrial. ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el gobierno a favor de las clases obreras?*, cit., pp. 111-113.

Asociaciones de 30 de junio de 1887[151]. Aunque existen diversas circunstancias que nos impiden realizar una valoración completa de su realidad, en las *Estadísticas* elaboradas por el IRS se recogen para 1904 un total de 1.691 Montepíos o Sociedades de Socorro, con 351.629 socios, siendo 309 de estas mutualidades, con 84.426 cotizantes, Sociedades de Socorros Mutuos obreras[152]. Pasando a un plano cualitativo, y en relación a la cobertura de riesgos que ofrecen estas asociaciones mutualistas, éste no es, ni mucho menos, un caso de cobertura completa. Y esto no sólo por la propia limitación del tipo de riesgos sobre los que se actúa, normalmente el socorro temporal en caso de enfermedad, aunque excepcionalmente y de acuerdo a la disponibilidad financiera pueden cubrirse otros riesgos; sino también por otros factores como la ausencia de un tratamiento científico de los mismos alejado de lo aleatorio; o la existencia de unos controles morales e ideológicos impuestos a los socios como condición para la percepción del seguro, lo cual lleva a la previsión de preceptos en los reglamentos de estas sociedades que excluyen de la cobertura del seguro no sólo enfermedades crónicas o de carácter vergonzoso, cuya recogida en un sistema de seguro podría tener un mal efecto ejemplificador, sino también aquellas "situaciones de enfermedad, accidente o desamparo derivadas de un comportamiento considerado inmoral"[153]. Por otro lado, estas limitaciones-controles que de tipo moral se introducían en los reglamentos de las mutualidades, y, por lo tanto, en su actuación, tienen que ver con el aspecto *pedagógico* que, superando las cuestiones meramente económicas, parecen

151. Como momentos más significativos en el auge del mutualismo, Montero distingue: el Sexenio democrático, especialmente los años 1870-1872, el comienzo de la Restauración, 1876-1878, y a partir de 1884 y, sobre todo, de 1900. Vid. F. Montero, *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., p. 89. Un punto clave es la Ley de Asociaciones a la que Marvaud se llega a referir como "la Ley española sobre las Sociedades de Socorros Mutuos del 30 de junio de 1887"; A. Marvaud, *La cuestión social en España*, cit., p. 231. Por otro lado, y sólo unos años antes, en la década de los setenta, C. Arenal se lamentaba de que en España no existieran "esas asociaciones protectoras que hacen posible el ahorro, y le acumulan y le benefician, (...) como hay en otros países y faltan en España"; C. Arenal, *La cuestión social vol. II. Cartas a un señor*, cit., p. 432.

152. Estos datos y otros como el desglose de las asociaciones por su composición social o por provincias, son datos que aparecen en la *Estadística de asociaciones obreras existentes en España hasta el 31 de diciembre de 1904*, y en la *Estadística de instituciones de ahorro, cooperación y previsión existentes en España hasta el 31 de diciembre de 1904* y que recoge, aunque sea parcialmente, F. Montero, *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pp. 87 y ss. También en A. Marvaud, *La cuestión social en España*, cit., pp. 231-232 y 427-429; y en J. J. Castillo, "Modulaciones ideológicas del catolicismo social en España", en *Revista Española de la Opinión Pública* 45, 1976, pp. 38-42, encontramos cuadros que parcialmente recogen los resultados de la primera de las estadísticas y, además, comentarios críticos acerca del valor real de la misma.

153. Vid. F. Montero, *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., pp. 91-103.

tener los instrumentos reformistas desde los que se pretende resolver la denominada *cuestión social*, y entre los que encontraríamos a las Sociedades de Socorros Mutuos[154]. Además, en relación a este aspecto educativo-pedagógico que supera las formas tradicionales de represión hay que decir que no es específico de esta época, sino que el valor de la educación como forma de modelar, de adaptar la naturaleza humana a las estructuras del orden social, se reivindica desde el comienzo de la Edad Moderna y, en lo que nos interesa, se va a repetir posteriormente en la estrategia representada por los actuales ingresos mínimos de inserción[155].

Dejando a un lado este aspecto pedagógico, una de las formas que tienen las Sociedades de Socorros Mutuos de superar sus limitaciones financieras y, por lo tanto, de lograr una mayor cobertura de riesgos, es renunciando al rasgo diferenciador de las mutualidades obreras, su carácter autónomo. Así, van apareciendo sociedades que podemos denominar *mutualidades asistenciales*, las cuales tuvieron una gran difusión en España al final del XIX y se podrían definir como "aquellas sociedades que teniendo una base mayoritariamente popular u obrera, fueron, sin embargo, suscitadas, alentadas o adoptadas por personalidades o por colectivos de 'notables' extraños a esta base social", lo que hacía que, en cierta medida, perdieran su carácter de sociedades mutualistas y lo sustituyeran por un tradicional carácter benéfico[156]. Con esta política de tutela que, por otra parte, no deja de ser una concreción del patrocinio patronal del que hablábamos más arriba como tercer nivel de desarrollo del plan de moralización de las clases populares[157], no sólo se estaba volviendo hacia la tradicional beneficencia, sino que como fiel reflejo de las estra-

154. En relación a este aspecto *educativo* o *pedagógico* es interesante acudir a A. Posada, *El derecho y la cuestión social*, cit., pp. 6-7 y 56-59.

155. Sobre este valor de la educación para facilitar la adaptación social de las personas desde los comienzos de la Edad Moderna, vid. M. Calvo García, *La teoría de las pasiones y el dominio del hombre: genealogía de la hermenéutica moderna del control social*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 1989, pp. 56-59.

156. Este interés por la extensión de este tipo de mutualismo es una "manifestación más de la preocupación reformista sentida y compartida, desde perspectivas ideológicas distintas, por los sectores católicos, liberales y krausistas partidarios de soluciones 'armónicas' a la cuestión social"; F. Montero y M. Esteban de Vega, "Aproximación al mutualismo popular y obrero en España: el mutualismo asistencial", cit., pp. 459-460. En un sentido similar, la propuesta de P. F. Monlau habla de que la composición de estas Sociedades "no debe pasar de ciento: 75 socios participantes y 25 honorarios", y su financiación se debe completar con "las subvenciones que el Gobierno de a las Sociedades más necesitadas"; P. F. Monlau, *Higiene industrial. ¿Qué medidas higiénicas puede dictar el gobierno a favor de las clases obreras?*, cit., pp. 112-113.

157. Para una visión general de este patrocinio patronal, véase R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 254-258.

tegias paternalistas, -que como recoge G. Dworkin suponen "la interferencia en la libertad de acción de una persona justificada por razones que se refieren exclusivamente al bienestar, al bien, a la felicidad, a las necesidades, a los intereses o a los valores de la persona coaccionada"-, se limitaba la capacidad de decisión de los miembros de las mutualidades que se volvían a convertir en meros asistidos[158]. Y esto no tanto por un "mecenazgo" financiero ceñido a un plano económico sino, sobre todo, porque éste suponía la imposición de un ineludible control sobre las sociedades y sus miembros, lo que permitió que éstas, pese a lo exiguo de sus resultados en cuanto a la cobertura de riesgos, sin embargo, tuvieran un considerable éxito en lo que se refiere a su función latente, enfriar el grave problema de la cuestión social en los años de transición entre el XIX y XX.

En el desarrollo de este modelo de mutualismo protegido o asistencial giraron diferentes propuestas articulando los diversos intereses que, con la excusa de cubrir los déficit asistenciales que no llegaba a cubrir la intervención estatal, pretendían ocupar una posición de privilegio en orden al control de la *cuestión social*. Estas propuestas de mutualismo protegido se pueden clasificar atendiendo a diversos criterios, como la inspiración ideológica de sus patrocinadores, lo que permite diferenciar las que tienen una inspiración católica de las laicas; su composición social, es decir, si están formadas exclusivamente por obreros o tienen una composición más amplia comprensiva de todos los sectores sociales y que las hace recibir el calificativo de populares; y, finalmente, los diversos cauces a través de los cuales se ejerció el patronazgo en las Sociedades de Socorro Mutuo de tipo asistencial, más o menos directo y más o menos permanente[159].

Dentro de estos mutualismos asistenciales nosotros nos vamos a ocupar brevemente del que surge del movimiento social católico, y esto tanto por lo significativo que resulta como tal mutualismo, como por la realidad social española de finales de siglo XIX. En este sentido, puede resultar interesante partir del comentario que realiza Marvaud: "En un país como España, donde

158. Para un primer acercamiento al tema del paternalismo, y además de G. Dworkin, "El paternalismo", en J. Betegón y J. R. de Páramo (Dir. y coord.), *Derecho y moral. Ensayos analíticos*, Ariel, Barcelona, 1990, pp. 147-161, de donde se ha extraído la cita y que trata las interferencias del paternalismo jurídico en la libertad, pueden verse: J. Ferrater Mora y P. Cohn, *Etica aplicada. Del aborto a la violencia*, Alianza, Madrid, 1991, pp. 167-188; E. Lamo de Espinosa, *Delitos sin víctima. Orden social y ambivalencia moral*, Alianza, Madrid, 1989, pp. 22 y ss; y los trabajos de E. Garzón Valdés, P. Dieterlen, V. Camps, M. Atienza y J. De Lucas que aparecen en *Doxa* 5, 1988, pp. 155-249.

159. Sobre estas clasificaciones del mutualismo asistido, vid. F. Montero y M. Esteban de Vega, "Aproximación al mutualismo popular y obrero en España: el mutualismo asistencial", cit., pp. 462 y ss.

la casi totalidad de sus habitantes pertenecen a la misma religión, a la que todavía permanecen en gran número firmemente ligados, y donde la Iglesia goza de una gran autoridad, el clero no podía desinteresarse de la cuestión social"[160]. En esta situación, la Iglesia optó por una postura intervencionista buscando recuperar un terreno perdido en el campo social durante el siglo XIX, sobre todo, a partir de la desamortización de Juan Alvarez de Mendizábal en 1836 y la extensión entre las diferentes capas sociales de las actitudes laicizantes y anticlericales. Pese a algunos tímidos intentos en una línea más reformista, esta iniciativa siguió estructurándose de acuerdo a los registros tradicionales benéfico-asistenciales, dejando en un plano más marginal los criterios de riesgo y previsión[161]. Lo cual, a su vez, refleja la postura conservadora que la jerarquía católica adoptó ante la denominada cuestión social, por lo que no será de extrañar el retraso que tuvo en España la recepción por parte de esta jerarquía de los planteamientos reformistas de la encíclica *Rerum Novarum*, promulgada por León XIII en 1891[162].

Esta actitud conservadora facilitó la existencia de una relación sincrética entre los principios religioso-culturales propios del catolicismo y los principios políticos conservadores, a los que no eran ajenos los liberales españoles de la época. Así, "la Restauración renovó la tradicional alianza (...) entre el moderantismo y la Iglesia Católica, consolidándose, de esta forma, una idea conservadora que se convertirá en dogma de fe para los liberales españoles de la época: la Iglesia ejerce un control social sobre las conciencias, del cual no se puede prescindir porque resigna a su suerte a los sectores de la población más

160. Vid. A. Marvaud, *La cuestión social en España*, cit., pp. 216 y 387. Una aproximación al pensamiento social de la Iglesia Católica en la España de aquella época lo encontramos en J. Andrés-Gallego, *Pensamiento y acción social de la Iglesia en España*, Espasa-Calpe, Madrid, 1984, pp. 11-37. Vid. también, íd. "La Iglesia y la cuestión social: Replanteamiento", en VV. AA., *Estudios históricos sobre la Iglesia Española Contemporánea*, Biblioteca "La ciudad de Dios", Madrid, 1979, pp. 11-115, sobre la relación de la Iglesia y de la "mayoría católica" con la cuestión social y el movimiento obrero.

161. Vid. en relación al impacto del proceso desamortizador en la Iglesia y su recuperación a partir de la Restauración, J. M. Palomares, "La Iglesia española y la asistencia social en el siglo XIX", en VV. AA., *Estudios históricos sobre la Iglesia Española Contemporánea*, cit., pp. 122-131. Además, en ibídem, pp. 135-149 encontramos un recorrido por los problemas y realizaciones benéfico-asistenciales de la Iglesia en el XIX.

162. En relación tanto a esta encíclica, como a la *Quadragesimo Anno*, a sus precedentes y repercusiones en España, véase S. Aznar, *Estudios socio-religiosos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1949, pp. 119 y ss. Vid. también, F. Montero, *El primer catolicismo social y la "Rerum Novarum" en España (1889-1902)*, CSIC, Madrid, 1983, pp. 71-121 y 437-439, sobre la recepción política de la *Rerum Novarum* en medios no directamente confesionales, aunque incluye los partidos católicos y pp. 161-235 y 441-445, en lo que se refiere a la recepción "católico-confesional", siempre en el ámbito español. Finalmente, para una aproximación al contenido y significado de esta encíclica, ibídem, pp. 31-44.

desfavorecidos. (...) Se hace necesario realizar (...) un sincretismo entre principios religiosos y principios liberales, sirviendo el catolicismo como vehículo de engarce entre pasado y presente. (...) Catolicismo político y pseudodemocracia se imbricaron sin fisuras"[163]. Con este sincretismo se estaba contribuyendo a la sacralización de una determinada ideología y, en consecuencia, a desterrar al "fuego eterno del infierno" a todos aquellos intentos que tuvieran como objetivo subvertir el orden establecido. Se trataba de una visión "idealista/religiosa" que llevaba a la creencia en un "Dios providencia", creador de una sociedad sin conflictos "ni disfunciones entre los deseos divinos, las leyes de la naturaleza y la legislación positiva promulgada por los liberales españoles". Con lo que se pretendía imponer, en definitiva, y en buena lógica con estos planteamientos dogmáticos y antidemocráticos, la creencia en un mundo armónico, sin conflictos entre el capital y el trabajo, en el que la cuestión social aparecía como una falsa polémica, sin referente real y "producto de mentes extraviadas por envidias falta de virtudes y pérdida de la fe", con lo que se justificaba la actuación fomentada a recuperar espiritualmente a una sociedad que, tanto en sus clases superiores, como en sus clases inferiores, se veía afectada por ese "descreimiento religioso" causa directa, y única, de los disturbios sociales[164]. En esta línea, todas las actuaciones que presentaban la firma de la Iglesia en el plano social, independientemente de que sean calificadas como benéficas o como sociales, estuvieron marcadas por ser un intento de "reconquistar" un pueblo sumido en un proceso de descristianización laicizante, haciendo uso para ello de la función propagandística y catequística de todo su aparato profiláctico-espiritual[165]. Además, y junto a este aparato proselitista, la Iglesia Católica contó con toda una red benéfica que tuvo entre sus agentes tanto a

163. Vid. J. Antón Mellón, "Ordenamiento jurídico burgués y cuestión social", cit., pp. 16-17. Incluso, desde posturas católicas se iba a plantear que este sincretismo se decantaba de su lado, ya que el catolicismo tenía una tendencia a extenderse a todas las facetas de la experiencia social, económica y política. Vid. S. Carrasco, "Control social y religión: el caso del catolicismo social innovador", en R. Bergalli y E. E. Mari (Coords.), *Historia ideológica del control social. (España-Argentina, siglos XIX y XX)*, cit., pp. 33-34. Sobre esta capacidad de la Iglesia de aglutinar en torno a ella al pensamiento conservador, véase M. V. López Cordón-Cerezo, "La mentalidad conservadora en la Restauración", en J. L. García Delgado (ed.), *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura*, Siglo XXI, Madrid, 1985, p. 108. Para un ejemplo de esta presencia dominante de la Iglesia Católica en los esquemas ideológicos y mentales en la España de la época vid. M. Esteban de Vega, *De la Beneficencia a la Previsión. La Acción Social en Salamanca (1875-1898)*, cit., pp. 39-52.

164. Vid. J. Antón Mellón, "Ordenamiento jurídico burgués y cuestión social", cit., pp. 21-22.

165. Vid. F. Montero, "Catolicismo y reforma social en España en el tránsito del siglo XIX al XX", cit., pp. 168, 170 y 173; y M. Revuelta, "Clero viejo y clero nuevo en el siglo XIX", en VV. AA., *Estudios históricos sobre la Iglesia Española Contemporánea*, cit., pp. 188 y ss. Para llevar a cabo esta labor propagandística y de instrucción la Iglesia va a utilizar

religiosos como a seglares. Así, por un lado, tendríamos la labor realizada en cada diócesis por los obispos, párrocos, capellanes, ..., y la llevada a cabo por las congregaciones religiosas que encontraron un perfecto marco legislativo en la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887[166]; mientras que, por otro lado, estaría toda una red benéfico-paternalista en la que jugó un papel principal el campo seglar y que posibilitó, entre otras cosas, la organización colectiva del ejercicio de la limosna, volviendo así, en cierta medida, a otorgar a la pobreza la función espiritual que tuvo durante el Antiguo Régimen[167].

Dejando a un lado estas iniciativas más tradicionales, poco a poco, en España se van a suceder una serie de Congresos Católicos a través de los cuales, y sin olvidar la dosis de ambigüedad propia del *catolicismo social*, se intenta reorganizar el movimiento católico en torno a la alternativa propuesta desde la *Rerum Novarum* . Junto a un intervencionismo estatal subsidiario, centrado sobre todo en la elaboración de una regulación laboral, este intento de reorganización y adaptación a los planteamiento de la encíclica de 1891 va a centrarse en la propuesta de los Círculos Católicos, que son uno de los ins-

---

todo un aparato compuesto por instituciones escolares, como escuelas dominicales y nocturnas, catequesis, apostolado, prensa católica, centros parroquiales de instrucción,... Sobre la propaganda social católica y el desarrollo de la labor instructora, por ejemplo, a través de las escuelas dominicales, véase S. Aznar, *Estudios socio-religiosos*, cit., pp. 255-284 y 294-304. Vid. también, sobre el desarrollo de las escuelas católicas de obreros y sus objetivos moralizantes, M. Esteban de Vega, *De la Beneficencia a la Previsión. La Acción Social en Salamanca (1875-1898)*, cit., pp. 188-194

166. Cfr. íd. "La asistencia liberal española: beneficencia pública y previsión particular", cit., p. 133; e íd. *De la beneficencia a la previsión. La acción social en Salamanca (1875-1898)*, cit., p. 112, donde se expone brevemente a qué parcela asistencial se dedicaban una serie de congregaciones religiosas. En F. Alvarez-Uría, "Los visitadores del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del XIX", cit., pp. 126-127 aparece recogida una relación de estas congregaciones y cómo su proliferación viene produciéndose desde antes de la Restauración como respuesta a los intentos de los liberales de desacralizar y racionalizar el sistema asistencial. Localizado en la provincia de Salamanca, también se puede ver, en relación a la aparición en esta provincia de órdenes religiosas de carácter asistencial, M. Esteban de Vega, *De la beneficencia a la previsión. La acción social en Salamanca (1875-1898)*, cit., pp. 183-185.

167. Para el pensamiento conservador dominante en este final de siglo, y del que formaba parte el catolicismo, "la pobreza se justificaba tanto por la inferioridad intelectual, psíquica y moral -la 'minoría de edad'- de las clases subalternas como por su función espiritual, pues permitía la práctica de la caridad y la santificación del rico, único verdadero sujeto ético, en definitiva"; J. Alvarez Junco, "La Comisión de Reformas Sociales: intentos y realizaciones", cit., p. 152. Sobre una de las instituciones que componen esta red, en concreto la Sociedad de San Vicente de Paúl en Bilbao, dice Marvaud: "Es una asociación medio patronal y medio religiosa, que tiene como objeto esencial combatir la difusión de las ideas socialistas en el mundo obrero, conservando y desarrollando en él la fe católica"; A. Marvaud, *La cuestión social en España*, cit., p. 222.

trumentos más característicos del mutualismo católico en particular y del asistencial en general[168]. Desde estas instituciones se van a desarrollar, como así queda reflejado en su reglamento, una pluralidad de funciones. Sin embargo, no se va a depositar sobre todas ellas el mismo interés, sino que se van a primar, sobre todo, las funciones moralizadoras, instructoras y de control ideológico frente a otras funciones de índole económico y que tienen que ver con la idea de previsión popular, las cuales estuvieron subordinadas a las primeras, respondiendo a la creencia extendida en la Iglesia de que la *cuestión social* es una cuestión religiosa que requiere soluciones religiosas y morales y no socio-económicas[169]. Esta situación se pone de manifiesto en una mirada al contenido de la obra de los Círculos Católicos, "un sinnúmero de Misas, ostentosas celebraciones religiosas, conferencias y charlas católicas y de catequesis", a lo que habría que unir, en la misma línea de "recristianización" de la sociedad, el fomento desde estas instituciones de la creación de "escuelas dominicales para adultos (sobre todo con contenidos de alfabetización-moralización y mucho menos de formación artística y profesional), y de algunas diurnas gratuitas para hijos de los obreros asociados"[170]. Mientras que en el otro lado de la moneda se descuidó la función económica de los Círculos Católicos

168. Vid. F. Montero, *El primer catolicismo social y la "Rerum Novarum" en España (1889-1902)*, cit. pp. 301-346. Vid. también los textos que como apéndices y sobre los Círculos y la participación católica en el intervencionismo socio-laboral se recogen en ibídem, pp. 457-467. Una visión general de los Círculos Católicos la podemos encontrar en J. Andrés-Gallego, *Pensamiento y acción social de la Iglesia en España*, cit., pp. 159-217.

169. Sorel nos desvela la verdadera finalidad de este mutualismo protegido: "Los católicos despliegan los mayores esfuerzos para agrupar a los obreros en sindicatos a los que prometen el oro y el moro, con la esperanza de meter miedo a los políticos radicales y salvar así a la Iglesia"; G. Sorel, "La descomposición del marxismo", cit., p. 195. No obstante, conviene precisar que desde el pensamiento católico español también se teorizó sobre la idea del seguro. Vid. J. Maluquer, *Curso inicial de seguro obrero. (Los orígenes del Estado del bienestar en España)*, cit., pp. 49 y ss.

170. M. Esteban de Vega, "La asistencia liberal española: beneficencia pública y previsión particular", cit., p. 134; íd. *De la beneficencia a la previsión. La acción social en Salamanca (1875-1898)*, cit., p. 114. En este sentido, puede resultar interesante acercarse a los títulos de las conferencias que se organizaban en alguno de estos Círculos. Para el caso, por ejemplo, del Círculo Católico de Obreros de Salamanca, se organizaron ciclos de "conferencias morales", de obligada asistencia según el reglamento y para la "distracción e instrucción de los socios y sus familias"; y ciclos de "conferencias morales y religiosas". Entre los títulos de ambos ciclos hay algunos tan "atractivos" para unas clases populares con auténticos problemas de subsistencia como: "Las virtudes cristianas del obrero", "Las recreaciones honestas", "Del culto de los santos y de la idolatría", "La virtud de la castidad", o, entre otras, "De los dones del Espíritu Santo". Vid. ibídem, pp. 200-203. Además de las lecturas ya citadas en relación a las escuelas católicas, y para un conocimiento del funcionamiento en este plano de los Círculos, nos puede servir, aunque localizado en Andalucía, A. M. Calero, *Historia del movimiento obrero en Granada (1909-1923)*, Tecnos, Madrid, 1973, pp. 278-279.

que, de este modo, no llegó a tener en ellos sino un carácter "meramente simbólico" y en ningún caso autónomo. Lo que se pone de manifiesto, por una parte, en el hecho de que fue una proporción muy baja de estas instituciones las que contaron con cajas de ahorro y cooperativas; y, de otra parte, en que la actuación en el plano económico que sí fue mayoritaria, la creación de cajas de socorro mutuo, se desarrolló bajo el paraguas de los "socios protectores"[171].

### *4.2-Las funciones latentes de las políticas sociales*

Dejando ya a un lado estas manifestaciones concretas vertebradas en torno al eje del reformismo social, y sirviendo también, en cierta medida, de balance de lo que supone este Estado intervencionista, habría que retomar la segunda línea de críticas a la esencia de este modelo de Estado que conforme vaya transcurriendo el siglo XX, sobre todo a partir de la II Guerra Mundial, se va a conformar como Estado social. De esta forma, la capacidad de estas críticas no se limita al momento del nacimiento de este modelo estatal, sino que, más bien, supera esta especie de momento virtual, si vale la expresión, y encuentra su pleno significado en la proyección posterior de este Estado en su realización moderna y más compleja. De acuerdo a esta opción crítica, el Estado social en el que desembocaría el modelo intervencionista sería una construcción ambigua y con un doble rostro. Un rostro bondadoso, que podría identificarse con lo que se conoce como Estado del bienestar y que se materializaría en una serie de acciones encaminadas a conseguir una mayor justicia social; y un rostro perverso, que sería la parte del Estado social que tiene que ver con el control y sometimiento de la población a unos intereses determinados, los marcados por las clases dominantes, lo cual se realizaría, entre otros instrumentos, a través de las políticas sociales. De esta forma, desde esta postura crítica se plantea que el diseño y la implementación de una estrategia intervencionista tendría como fin impedir el desarrollo de propuestas verdaderamente igualitarias[172].

---

171. Vid. J. Andrés-Gallego, *Pensamiento y acción social de la Iglesia en España*, cit., pp. 65-66 y 172-174. Las cajas de socorros, gracias a las aportaciones de los socios protectores, tuvieron una mayor extensión que las cajas de ahorro y cooperativas, así, por ejemplo, en Salamanca la caja de socorros que creó el Círculo llegó a tener al poco de su fundación cerca de 1.000 socios numerarios. Vid. M. Esteban de Vega, *De la beneficencia a la previsión. La acción social en Salamanca (1875-1898)*, cit., pp. 203-206.

172. No olvidemos cuál es la verdadera causa de la puesta en marcha en la Alemania de Bismarck de un sistema de seguridad social en sentido moderno: "Tras el Sexenio revolucionario y la Comuna de París se inician en Alemania, por vez primera en Europa, los programas de Seguridad Social orquestados no ya por celosos profesionales sino respaldados por el poder del Estado; salto cualitativo fundamental para combatir el ingente empuje de las ideas igualitarias y los movimientos destinados a acabar con la propiedad privada"; F. Alvarez-Uría, "Los visitadores del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del XIX", cit., pp. 138-139.

Las constantes situaciones de desigualdad social que son connaturales al sistema capitalista determinan el enfrentamiento y la lucha de clases. De esta lucha de clases se alimentan planteamientos ideológicos que sostienen la necesidad de una actuación radical, es decir, que vaya a la raíz del problema, las estructuras socio-económicas, y transforme el orden establecido esencialmente injusto en otro esencialmente justo. Ante esta realidad, y tras fallidos intentos en una línea represora, el poder decide actuar sobre estos movimientos en una línea integradora con la finalidad de aislarlos y así anularlos. Por ello, y como reacción a la peligrosa extensión entre la población trabajadora del pensamiento marxista, socialista y anarquista, el Estado interviene estableciendo una serie de incipientes políticas sociales, caso de las leyes dictadas por Bismarck a finales del XIX, con el fin de cubrir los riesgos que acechaban, -desde la lógica de los que tienen capacidad para dictar dichas políticas-, no tanto y exclusivamente a la propia clase obrera como a la misma supervivencia del sistema establecido. Es decir, y como hemos ido poniendo de manifiesto, se desvelaría que no existiría una motivación de contenido solidario o humanitario en la promulgación de estas medidas legislativas, sino que "tras el interés de Bismarck en la seguridad social se escondían motivaciones reaccionarias. Un mínimo de redistribución en la forma de pensiones, seguro de enfermedad y compensaciones laborales pretendían evitar que los Socialdemócratas consiguiesen un mayor número de adeptos y llevasen a la práctica formas más ambiciosas de realizar la justicia"[173].

De esta forma, es innegable que detrás de la existencia de estas medidas intervencionistas y correctoras de las disfuncionalidades originadas por la preeminencia de la racionalidad económica en el sistema capitalista, tenemos el móvil del *mínimo políticamente funcional*, de cara a evitar que la no existencia de las políticas sociales tuviera más coste para las clases dominantes que su existencia y puesta en marcha[174]. Un positivismo político que, por ejemplo,

173. "En ciertas naciones, siendo la Alemania de Bismarck el ejemplo clásico, a los obreros se les abonaba en términos de política social los que se les retenía en términos políticos: pensiones a cambio de conceder el poder y la autoridad. La política cumplía un papel políticamente funcional, estabilizando unas circunstancias que de otro modo hubiesen sido más volátiles"; P. Baldwin, *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de bienestar europeo 1875-1975*, cit., pp. 20 y 24. Con estas medidas Bismarck pretendía integrar a una parte de la clase obrera, y, al mismo tiempo, criminalizar a aquella parte de la misma que no aceptara su "juego político". Vid. R. Castel, "Centralidad de la cuestión social", en *Archipiélago* 29, 1997, pp. 43-45.

174. Vid. P. Baldwin, *La política de solidaridad social*, cit., pp. 24 y ss. Vid. también, desde una perspectiva más general, las implicaciones que tienen en las políticas sociales las tendencias propias del modo de producción capitalista y que se analizan en I. Gough, *Economía política del Estado del bienestar*, trad. G. Rodríguez Cabrero, H. Blume ediciones, Madrid, 1982, pp. 93-102.

para el caso concreto con el que parece que se inician las políticas sociales en sentido moderno y al que nos estamos refiriendo, las leyes de Otto von Bismarck en materia de acción social, supone el ser consciente de que "el principal peligro de la época era la activa militancia de la clase obrera industrial en rápido crecimiento, con su ostensible proclividad a las ideas revolucionarias, y en particular, a las que provenían de su compatriota recientemente fallecido, Karl Marx"[175]. Por lo que la solución para evitar cambios radicales en el sistema y proceder a una mera transformación dirigida de éste pasa por, a través de estas medidas de incipiente política social, conseguir la ruptura de la cohesión que en las clases trabajadoras originaba, sobre todo, el pensamiento marxista. Sin embargo, también hay que recoger que pese a esto, y como constata Baldwin, existen naciones con economías similares y necesidades de concesiones políticas por las élites parecidas e incluso inferiores, que proporcionan, entrado el siglo XX, una oferta de políticas sociales más desarrollada. Esto pondría de manifiesto que para estos países en los que se diseña y se implementa una política social "integral, igualitaria y global", que sería el caso de los modelos escandinavos y la reforma practicada en Gran Bretaña por Beveridge y Bevan, la idea de que estas actuaciones estarían sustentadas únicamente en la necesidad de pagar ese precio o *mínimo políticamente funcional*, precisaría de alguna matización en forma de otras motivaciones que han llevado a la transformación de un Estado liberal en otro social[176].

En definitiva, dejando a un lado esta matización, y retomando la idea del *mínimo políticamente funcional* , éste sirve para estructurar desde la izquierda una crítica del entonces incipiente Estado del bienestar y sus políticas sociales como una desviación reformista que se aleja del camino hacia el Estado de los trabajadores[177]; y, al mismo tiempo, no deja de permitir una evocación del

175. Vid. J. K. Galbraith, *Historia de la Economía*, cit., p. 229.

176. Vid. P. Baldwin, *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de bienestar europeo 1875-1975*, cit., pp. 24 y ss y 47 y ss.

177. En este sentido, Sorel constata el "peligro que el progreso de los servicios públicos hace correr al socialismo", lo que viene al hilo del comentario sobre la evolución que ha sufrido, a finales del siglo XIX, una parte del marxismo que había sido "integrada-anulada" por el sistema. Esta habría abandonado ideas básicas del marxismo, como la de la destrucción del Estado y, renunciando a la posibilidad de un radical cambio social, se habría refugiado en la creencia de poder utilizar el Estado, y reforzarlo, en beneficio de los trabajadores. Vid. G. Sorel, "La descomposición del marxismo", cit., pp. 185-188. Vid. también, J. I. Lacasta, "Georges Sorel y el 'marxismo de Marx'", cit., pp. 34-36. De igual modo nos puede ser útil el comentario que Mommsen realiza al programa del partido socialdemócrata alemán de finales del XIX formulado esencialmente por K. Kautsky: "Este programa marxista ortodoxo (...) no era más que revolucionario en sus apariencias. Precisamente los elementos de la doctrina socialista que incitaban a los obreros a la acción política inmediata, a la toma del poder político y a la subversión del orden establecido, pasaban en él a un segundo térmi-

sentido de algunas de las críticas que en forma de glosas realizó Marx en 1875 al *Programa de Gotha* [178]. La finalidad última, y también única según estas críticas, de la creciente intervención estatal en el campo de la acción social sería la de anular toda capacidad de decisión autónoma entre las clases trabajadoras, para lo que se procedería, a través de estas políticas sociales, a la destrucción de la cohesión social entre las clases populares con lo que, a la vez, y en principio, se desataría el nudo de la solidaridad sobre el que parecía estructurarse la red de políticas sociales[179]. Las políticas sociales se presentaban en ese momento como las manifestaciones más paradigmáticas de la intervención estatal, con la que se pretendía combatir desde el poder toda situa-

no (...). De acuerdo con estas convicciones, la socialdemocracia alemana concentró sus energías en organizar disciplinadamente a las masas populares dentro del partido y de los sindicatos"; W. J. Mommsen, *La época del imperialismo. Europa 1885-1918*, cit., p. 25.

178. Así, resultan significativas las palabras de Marx cuando dice: "...es equivocado, en general, tomar como esencial la llamada distribución y hacer hincapié en ella como si fuera lo más importante". Lo que tiene su continuación en otra glosa al afirmar: "En vez de la vaga frase final del párrafo: 'suprimir toda desigualdad social y política', lo que debería haberse dicho, es que con la abolición de las diferencias de clase, desaparecen por sí mismas las desigualdades sociales y políticas que de ellas emanan". Cfr. K. Marx, *Crítica del Programa de Gotha*, Ricardo Aguilera Editor, Madrid, 1968, pp. 24, 33 y 34.

179. Con ello se pone de manifiesto que la realización del modelo intervencionista de Estado social no sólo conlleva efectos de integración, sobre todo de "integración de la fuerza laboral en la producción social en forma de salario-trabajo"; sino que también tiene unos efectos de división dentro de la misma clase obrera según la distribución de la carga fiscal y la recepción de prebendas estatales. Lo cual va a tener relación con la destrucción de la solidaridad obrera y con la aparición de lo que se ha dado en denominar *infraclase*, algo sobre lo que incidiremos más adelante. Esta crítica es recogida por O'Connor cuando comenta que la clase obrera se encuentra polarizada ya que "la distribución de la carga fiscal, el volumen de los gastos estatales y las preferencias económicas han enfrentado al trabajador administrativo residente en la periferia contra el habitante de la ciudad, al trabajador blanco contra el trabajador negro, al contribuyente contra el trabajador estatal, al trabajador estatal contra el trabajador del sector monopolista"; J. O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, trad. G. Di Maesso, J. M. Custudio y otros, Ediciones Península, Barcelona, 1981, p. 304. Una división y un enfrentamiento ya reflejado por el mismo autor unas páginas antes cuando se refiere a las resistencias tributarias, y no hay que olvidar que el elemento fiscal es un elemento clave para el normal desarrollo de las funciones integradoras del Estado social. Así, dice: "Las cuestiones fiscales (...) han servido para dividir, más que para unir, a la clase trabajadora (...) conduce a enfrentamientos entre las distintas comunidades, entre los distintos distritos fiscales y entre las ciudades y sus zonas periféricas. (...) Por una parte, las grandes ciudades intentan obligar a la periferia a que pague su 'justa parte' de los gastos urbanos; por otra parte, la población suburbana, que suele ser relativamente más acomodada, se resiste a los programas de la ciudad: redistribución fiscal, impuestos urbanos sobre la renta, impuestos que recaen exclusivamente sobre los residentes de la periferia que deben trasladarse cada día a la ciudad por motivos de trabajo, consolidación o fusión de distritos fiscales, etc."; ibídem, p. 281. Un breve análisis de las críticas que desde la izquierda se realizan en este sentido lo tenemos en F. J. Contreras, *Defensa del Estado Social*, cit., pp. 164-165.

ción que pudiese suponer un peligro de alteración de la paz y del orden social. Con ellas se conseguía encajar, en cierta medida, las citadas y difíciles relaciones entre trabajo y capital a las que habían llevado los criterios de racionalidad económica defendidos por los liberales. Las políticas sociales, convertidas en mecanismos de control social, aparecían como el fruto lógico de toda una voluntad política que desde la perspectiva que permitía el juego de las relaciones saber-poder, iba dirigida a transformar la miseria en lugar de reprimirla, "para conseguir así neutralizarla y hacerla útil". Frente a las citadas relaciones antagónicas del trabajo y el capital, la labor iniciada por los reformadores sociales en la segunda mitad del XIX y que iba a devenir en este modelo de Estado intervencionista de las postrimerías del siglo decimonónico, ofrecía la destrucción de la "cohesión social de la miseria, rompiendo la solidaridad de clase de los trabajadores, creando ámbitos de mansedumbre y templanza, practicando la política de aislamiento y la individualización". Ofrecía, en definitiva, para esta interpretación crítica, una gestión de la población que neutralizase su peligrosidad y, moldeando a los individuos según sus intereses, los hiciera útiles para la reproducción del sistema. Continuando, así, con el diseño de la sociedad disciplinaria y de ortopedia social diseñada por Bentham y que concluía en que "frente a las clases la solución consiste en su supresión y en la formación de individuos adaptables y adaptados a una sociedad sin conmociones diseñada por los ingenieros sociales"[180].

En los albores del siglo XX, comenzaba ya a disponer de unos perfiles más o menos claros una nueva era en las técnicas de control ejercidas desde el Estado sobre las poblaciones peligrosas. Ya no se trataba de controlarlas reprimiéndolas, sino de establecer unos mecanismos de gestión de las mismas fundamentados en la ruptura de su cohesión social, con lo que, de esta forma, se conseguía anular toda su peligrosidad convirtiéndola en utilidad productiva. Ya que el proceso de transformación de la fuerza laboral proletarizada en trabajo asalariado no se iba a dar de forma natural, era necesario diseñar una serie de políticas estatales que solucionasen los problemas estructurales originados por la desposesión de la fuerza laboral: la incorporación de la fuerza

180. Vid. F. Alvarez-Uría, "Los visitadores del pobre. Caridad, economía social y asistencia en la España del XIX", cit., pp. 136-137. Hemos apuntado cómo esta nueva estrategia de "reciclaje" tiene que ver con la perspectiva que le ofrece el hermanamiento de poder y saber. Este poder transciende lo meramente ideológico y requiere para su ejercicio unos "instrumentos efectivos de formación y de acumulación del saber, métodos de observación, técnicas de registro, procedimientos de indagación y de pesquisa, aparatos de verificación"; M. Foucault, *Microfísica del poder*, trad. J. Varela y F. Alvarez-Uría, Las Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1992, p. 147. Sobre la utilidad de este hermanamiento entre saber y poder de cara a la educación y regeneración de las masas, vid. F. Alvarez-Uría, *Miserables y locos*, cit., pp. 260-261 y 286-288.

laboral al lado del suministro del mercado laboral, la institucionalización de los riesgos y áreas de vida que no resuelve la relación salario-trabajo, y la necesidad de un control cuantitativo de la relación entre suministro y demanda en el mercado de trabajo. Tres problemas, "la voluntariedad, la habilidad y las perspectivas objetivas de venta de la fuerza laboral", que dan lugar a una serie de actividades estatales tendentes a tratar el problema central que se subdivide en los tres anexos citados, "el problema de la constitución y reproducción continua de la relación salario-trabajo"[181].

Y va a ser dentro de estas actividades estatales en esta línea de gestión de la población donde se insertan los actuales ingresos de inserción como unos instrumentos que permiten al poder controlar las situaciones de violencia social con un mínimo de coste, tanto económico como de legitimación, con lo que se pretende superar, de este modo, la contradicción en la que se veía inmerso el modelo de Estado social según habían señalado algunos autores desde posiciones marxistas en la década de 1970. En concreto, y en este punto, un referente ineludible es la obra de O'Connor, en la que este autor pone en evidencia la viabilidad del Estado social indicando que se encuentra sumido en una contradicción al tener que asumir dos funciones que se presentan como antinómicas. Por un lado, y como Estado capitalista que es, debe "intentar mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital", es decir, debe realizar funciones de acumulación, lo que conseguirá a través de lo que denomina gastos *productivos*, el *capital social* , que comprende la inversión y el consumo social; pero, por otro lado, y de forma inexcusable, "debe tratar también de mantener o crear las condiciones necesarias a la armonía social", es decir, no puede olvidarse de realizar funciones de "legitimización" (sic) a través de los gastos económicamente *improductivos*, los *gastos sociales* [182].

181. Vid. C. Offe, "La política social y la Teoría del Estado", cit., pp. 77-87.

182. Vid. J. O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, cit., pp. 26-27, y 91 y ss. Este mismo planteamiento de denuncia de la contradicción en que vive el Estado social lo tenemos en A. Wolfe, *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, trad. T. E. Carbó, Siglo XXI, Madrid, 1980, sobre todo, pp. 271-277. Vid. también, en una línea similar, C. Offe, "Crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política", en íd. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, cit., p. 67; e íd. "El socialismo europeo y el papel del Estado", en íd. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, cit., pp. 248-249. Finalmente, puede sernos útil para aproximarnos a estas posturas crítico-funcionalistas acudir a R. Mishra, *El Estado de Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, trad. R. Muñoz de Bustillo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, pp. 38 y 116-132; y, más breve, F. J. Contreras, *Defensa del Estado Social*, cit., pp. 158-159 y 163-164.

# Capítulo III

# LOS NUEVOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

## 1.- SEGURIDAD SOCIAL Y *PROCURA EXISTENCIAL*. BUSCANDO LA ARMONIA CAPITAL-TRABAJO

El final del capítulo anterior nos introducía en los ingresos mínimos de inserción y en qué momento y con qué función surgen, fruto de un cuestionamiento del sistema de protección social y de todo el modelo de Estado, y con la perspectiva del Estado social atrapado en las contradicciones a las que sus propias funciones de acumulación y legitimación le someten. Pero antes de llegar a estos instrumentos es conveniente apuntar, aunque sea brevemente, la situación con la que nos encontramos a principios del XX y cómo se va desarrollando la seguridad social en sentido moderno[1]. Me he referido ya al paso del Estado liberal al Estado intervencionista, al momento en el que ocurre, a sus causas y a su desarrollo hacia el modelo de Estado social, lo que supone, en realidad, referirse a lo que se podría considerar como la "prehistoria" del Estado social. Hay que recordar que el desarrollo de ese Estado intervencionista antecedente del social alcanza su punto más alto con el desarrollo de las leyes de Bismarck y, sobre todo, y debido a la relativización de la libertad económica por el juego del principio de justicia social, con el reconocimiento de ciertos derechos sociales en algunos textos constitucionales. Este va a ser el caso de la Constitución de Weimar, donde se venía a continuar la línea por la que Bismarck había transformado "las tradicionales ayudas benéficas a los pobres en una política social cuyo objetivo era la protección de la clase obrera frente a sus riesgos específicos en tanto que trabajadores asalariados". Y así nos encontramos con que este texto constitucional "explícitamente protegía a la fuerza de trabajo; establecía un sistema de negociación colectiva; anunciaba un Derecho del trabajo integrado y restringía la libertad económica

1 Para comprender el pleno significado de la seguridad social actual puede ser interesante la aproximación histórico-legislativa que para el caso español se realiza en A. Montoya, "La seguridad social española: notas para una aproximación histórica", en *Revista de Trabajo* 53, 1976, pp. 9-36.

en aras de la justicia social"[2]. Además, ésta no va a ser la única plasmación constitucional de la transformación que estaba teniendo lugar hacia el Estado social; también, y por ejemplo, tenemos los casos de la Constitución mejicana de 1917, y de la española de 1931, en las que del mismo modo que en la anterior se venían a recoger algunos derechos sociales[3]. No es pues un hecho aislado la recepción de los derechos sociales y económicos en un texto constitucional, sino que existe una generalización de este fenómeno, lo que supone "la consagración como derecho público de los que no se consideraban hasta la fecha sino como relaciones jurídico-privadas"[4]; y esto resulta si cabe más importante como referencia si tenemos en cuenta que las Constituciones modernas, a partir de la entrada del Estado social, y sobre todo de la Constitución de Weimar, adquieren "una dimensión material que las dota de una superioridad sustantiva respecto del resto del Ordenamiento Jurídico"[5].

Pero no sólo existieron plasmaciones constitucionales a través de las cuales se formuló el principio de justicia social[6], sino que también se puede con-

2. Vid. U. K. Preuss, "El concepto de los derechos y el Estado del bienestar", trad. F. Serra, J. Aparicio y F. García Selgas, en E. Olivas, *Problemas de legitimación en el Estado social,* Trotta, Madrid, 1991, p. 67; y F. J. Contreras, *Defensa del Estado social,* cit., p. 141. En relación a la recepción y efectividad de algunas reglas de carácter social en la Constitución de Weimar puede verse, W. Abendroth, "El Estado de derecho democrático y social como proyecto político", cit., pp. 17-21. También sobre la misma Constitución, los acontecimientos revolucionarios de 1918 que la precedieron, así como la recepción en ella del programa socialdemócrata y reformista y de algunos derechos económicos y sociales, vid. Mª J. Rubio Lara, *La formación del Estado social,* cit., pp. 80-98.

3. En lo que respecta a la política social española en la II República y en especial a la Constitución de 1931 y al desarrollo legislativo en materia socio-laboral, vid. ibídem, pp. 138-157. Sobre esta misma política social republicana y prestando especial atención a la postura que ante ella mantuvieron socialistas y anarquistas, L. Moreno y S. Sarasa, "Génesis y desarrollo del Estado del bienestar en España", cit., pp. 33-37. Para consultar los textos íntegros de la Constitución de 1931 y de la mejicana de 1917, véanse, respectivamente, E. Tierno Galván, *Leyes Políticas Españolas Fundamentales,* cit., pp. 174-191; y J. De Esteban, *Constituciones españolas y extranjeras,* vol. II, Taurus, Madrid, 1977, pp. 447-509. Finalmente, para un estudio comparado de ambas, Mª. P. Villabona, "La Constitución mexicana de 1917 y la española de 1931", en *Revista de Estudios Políticos* 31-32, 1983, pp. 199-208.

4. Vid. R. García Cotarelo, "Crisis y reformulación del Estado del bienestar", en J. Corcuera y M. A. García Herrera (Eds.), *Derecho y economía en el Estado social,* Tecnos, Madrid, 1988, pp. 22-23.

5. Vid. J. Almoguera Carreres, "Conceptos jurídicos indeterminados y jurisprudencia constitucional en el Estado social", en E. Olivas, *Problemas de legitimación en el Estado social,* cit., p. 110.

6. Este principio, y la consecución de la igualdad que implica, va a servir de guía para la política del Estado social y sus instituciones. Vid. U. K. Preuss, "La crisis del mercado de trabajo y las consecuencias para el Estado social", en J. Corcuera y M. A. García Herrera (Eds.), *Derecho y economía en el Estado social,* cit., pp. 79-81. Un análisis del concepto de

tar con la articulación de dicho principio por medio de una serie de experiencias históricas concretas. Así, podemos citar como antecedentes más directos de los modernos Estados sociales, la República de Weimar, la política sueca de los años 30, el *New Deal* norteamericano, la política social española del primer bienio de la II República y las políticas sociales diseñadas y ejercidas por los Frentes Populares[7]. Estas políticas sociales determinaron un tiempo nuevo en lo que a protección social se refiere, y aunque no es el momento ahora de realizar un análisis en profundidad de las mismas, sin embargo, puede resultar interesante dedicar unas líneas de atención a una de ellas, al *New Deal*, ya que si bien es cierto que cada una de estas medidas surgió de la combinación de una serie de causas, también lo es que en cada una de ellas primó alguna sobre las demás. De esta forma, en el caso de la política que se engloba bajo el nombre de *New Deal* intervinieron en un primer plano factores de tipo económico que, -salvando las distancias, y siendo conscientes de que se trataba de factores distintos que actuaban en tiempos diferentes a los actuales-, en cierta medida, no dejan de recordarnos a los que desde hace unos años sirven como elementos de crítica para plantear la necesidad de una revisión del Estado del bienestar[8], y que nos ponen en la pista de la importancia de las crisis económicas como determinantes no sólo de consecuencias económicas, sino también sociales, culturales y políticas[9].

Realmente tampoco aquí podemos hablar de un fenómeno unicausal, pero las consecuencias de la crisis económica desencadenada a partir de 1929 fueron las que influyeron de forma más decisiva en la aparición de este modelo de política social. Desde principios de siglo hasta 1929 existió una época de crecimiento económico que permitió la mejora sino generalizada, sí por lo menos extendida de las condiciones de vida de la población de los Estados Unidos[10]. Pero todo esto quizás no era más que una especie de sensación de bonanza que no se correspondía con la realidad, lo que se ponía de manifiesto en el hecho de que los niveles de consumo no alcanzaran a los niveles de pro-

justicia social, de su contenido posible y concreto y de su realización práctica, lo podemos encontrar en F. Ewald, *L'Etat providence*, cit., pp. 549 y ss.

7. Vid. Mª J. Rubio Lara, *La formación del Estado social*, cit., pp. 79 y ss.

8. Así, y al hilo de una reflexión sobre el futuro de los derechos económicos y sociales, González-Carvajal comenta: "La gran depresión de los años treinta dio al traste con el capitalismo primitivo e hizo posible el nacimiento del Estado del bienestar. Todo hace suponer que también la crisis que comenzó en los años setenta marcará un cambio de rumbo en la economía"; L. González-Carvajal, *Con los pobres. Contra la pobreza*, cit., p. 24.

9. Vid. J. O'Connor, *Crisis de acumulación*, trad. M-A. Galmarini, Ediciones Península, Barcelona, 1987, pp. 35-66, donde este autor estudia los efectos de las crisis económicas sobre el capital, la clase obrera y el Estado.

10. Vid. J. T. Patterson, *La lucha contra la pobreza en los Estados Unidos de América. 1900-1985*, cit., pp. 17-39.

ducción, y esto, a su vez, apareciese como uno de los detonantes de la crisis de 1929. Esta crisis iba a poner en evidencia la crudeza de una realidad que no se correspondía con el crecimiento y la supuesta bonanza económica. Junto a las situaciones de pobreza tradicional que se destaparon con la recesión económica y que vinieron a denunciar la existencia de personas viviendo en una pobreza similar a la de la época pre-industrial[11], la crisis económica hizo que las cifras de desempleo se dispararan, pasando de 1'6 millones de personas desempleadas en 1929 a 12'8 millones sólo cuatro años más tarde, lo que contribuyó al aumento del colectivo de nuevos pobres[12]. Agravándose la situación por el hecho de que sólo una cuarta parte de estos desempleados eran socorridos por los servicios tradicionales[13].

Ante este panorama, y tras un período de discusión sobre la conveniencia o no de establecer un plan de intervención publica en materia social y económica, se pueden constatar dos tipos de estrategias de intervención que se recogen bajo el nombre de *New Deal*[14]. Estos dos tipos de estrategias nos llevan a hablar de un *New Deal* con dos períodos[15]. El primero de ellos es impulsado por Roosevelt nada más ser nombrado presidente en marzo de 1933 y consiste en una serie de medidas de carácter coyuntural y dirigidas a las poblaciones más afectadas por la crisis. En realidad, se trataba de una serie de medidas destinadas a superar una situación que ponía en peligro la estabilidad del sistema, el gran número de parados e indigentes que había hecho aflorar la crisis económica, las cuales se instrumentalizaron, sobre todo, a través de unos programas de trabajos subsidiados, lo que provoco que se incrementase sustancialmente la cantidad de dinero destinado a la ayuda pública. Frente

11. En relación a las situaciones de pobreza tradicional que se venían sufriendo desde antes de la Gran Depresión, vid. ibídem, pp. 65-71.

12. Vid. ibídem, pp. 72 y también 91-92, donde se recogen datos sobre el lento progreso que a principios de los treinta tenía la ayuda pública.

13. Vid. R. Castel, "La 'guerra de la pobreza' en los EE. UU: el estatuto de la miseria en una sociedad de abundancia", cit., p. 95.

14. Para acercarse a estas discusiones planteadas en los Estados Unidos sobre la conveniencia de aumentar o no el gasto en asistencia pública y acabar creando un sistema de seguridad social, vid. J. T. Patterson, *La lucha contra la pobreza en los Estados Unidos de América. 1900-1985*, cit., pp. 73 y ss. Como dice Ritter: "La falta de una tradición de intervencionismo asistencial y la concepción puritano-calvinista de que el éxito en la vida es una señal de la predestinación", determinó un retraso en la implantación en los EE. UU. de las bases para un sistema moderno de seguridad social, G. A. Ritter, *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 173-179. Finalmente, en esta misma línea de aceptar dicho retraso, para una aproximación al *New Deal* en el marco de la Gran Depresión, véase W. I. Trattner, *From poor law to Welfare State. A history of social welfare in America*, cit., pp. 274-304.

15. Cfr. R. Castel, "La 'guerra de la pobreza' en los EE. UU: el estatuto de la miseria en una sociedad de abundancia", cit., pp. 95-97.

a estas medidas que casi podríamos denominar como de urgencia ante la gravedad de la situación, el *New Deal* también consiste en una segunda estrategia que comprende medidas con una mayor vocación de permanencia. Estas tienen su origen en la toma de conciencia de que el sistema de economía liberal no es capaz de superar por sí solo sus propias crisis. Así, se ve necesario un nuevo modelo de Estado superador del orden liberal, en el sentido de utilizar la economía como mecanismo impulsor de la reforma social. Partiendo del respeto a la iniciativa privada esta segunda estrategia del *New Deal* se implementará a través de dos bloques de normas. Unas de contenido puramente económico y que permiten la intervención estatal en ese ámbito. Y, junto a éstas, también están las que permiten hablar de la constitución de una legislación social permanente, las disposiciones de la *Social Security Act* de agosto de 1935, por la que se preveían, además de unos programas de ayuda incondicional, unos mecanismos de seguros contra el paro y la vejez, con los que se da un paso prácticamente definitivo hacia la instauración de un sistema de seguridad social en sentido moderno[16].

Con todas estas medidas, que fueron acompañadas de otras complementarias, se diseñó, aunque con muchas limitaciones, un Estado benefactor que permitió que durante los años treinta cerca de 46 millones de personas, un 35 por cien de la población estadounidense, recibieran, por lo menos en alguna ocasión, alguna ayuda pública o algún beneficio del sistema de seguridad social. Lo cual, a su vez, implicó una expansión del gasto público en este ámbito, pasando a dedicar a estos programas que apenas existían en 1929 unos 5.000 millones de dólares diez años más tarde, una cifra que suponía el 27 por 100 del gasto gubernamental y un 7 por 100 de la renta nacional[17]. Con el *New Deal* se estaba tratando de establecer un puente de unión entre el capi-

16. Fueron fundamentalmente tres leyes a través de las que se instrumentalizó la intervención estatal en la economía, la *Tennessee Valley Authority Act* de 18 de mayo de 1933, la *Agricultural Adjustement Act* de 12 de mayo de 1933 y la *National Industrial Recovery Act* de 16 de junio de 1933. A estas normas, declaradas inconstitucionales por el Supremo en 1935, seguirían otras de carácter más social. Vid. sobre ambos bloques normativos, Mª J. Rubio Lara, *La formación del Estado social*, cit., pp. 114-125.

17. Vid. J. T. Patterson, *La lucha contra la pobreza en los Estados Unidos de América. 1900-1985*, cit., pp. 91-121, donde se analiza la contribución de la política del *New Deal* en la construcción de este primer Estado benefactor en los EE. UU. No obstante, conviene recoger cómo en este punto, y al hilo del análisis de la importancia que en la formación de los Estados del bienestar del siglo XX tuvieron las políticas frente al desempleo, así como de las diversas razones políticas que llevaron a su adopción en el período de entreguerras, Ashford entiende que el *New Deal* "no fue mucho más que un sistema de asistencia organizado a nivel federal"; mientras que refiriéndose a las citadas políticas dice que "fuera de los Estados Unidos, (...) constituyeron el marco para los proyectos de Estado de bienestar, más avanzados, de 1945"; D. E. Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, cit., pp. 250-276.

tal y el trabajo que transformase, armónicamente, la lucha de clase en colaboración. Para ello se partía del respeto a los principios básicos del sistema capitalista, la economía de mercado, la libre iniciativa; pero, al mismo tiempo, se reconocían ciertos derechos de los trabajadores[18]. Se daba un importante paso, de este modo, en el establecimiento de los denominados derechos de la segunda generación, los derechos económicos, sociales y culturales, que alcanzan su consagración jurídico-política con la sustitución del Estado liberal de derecho por el Estado social de Derecho[19].

En definitiva, lo que estaba ocurriendo con este *New Deal* y con todas estas políticas sociales que han ido surgiendo desde finales del XIX y, sobre todo, en las tres primeras décadas del XX, era la constatación de la necesidad de reformular el contrato social sobre el que se levantaba el nuevo modelo de Estado con el fin de permitir una gestión más segura de los crecientes riesgos sociales[20]. La evolución en la consideración de la pobreza desde una cuestión estrictamente individual, originada por un comportamiento culpable del pobre, hacia un problema estructural, consecuencia directa del propio desarrollo del sistema, lleva a que los riesgos originados por esa misma situación de pobreza deban ser socializados y tratados de forma colectiva por el Estado como una obligación. Con ello se va así consolidando un nuevo modelo de Estado, el Estado social, sustentado en un nuevo contrato social y caracterizado por su obligación de garantizar a todos sus ciudadanos un derecho a la vida, de garantizarles ante una situación de *menesterosidad social* la *procura existencial*[21]. De este modo, la responsabilidad pública en la satisfacción de la *procura existencial* se presenta para Forsthoff como una característica diferenciadora del Estado social, y responde a la incapacidad individual de satisfacción de las crecientes necesidades con que se encuentran las personas en las socie-

18. Vid. Mª J. Rubio Lara, *La formación del Estado social*, cit., pp. 125-126 y 201-202.

19. Para este tema de las generaciones de los derechos humanos y la distinción, que no oposición, entre los de la primera y los de la segunda generación, vid. A-E. Pérez Luño, "La evolución del Estado social y la transformación de los derechos fundamentales", en E. Olivas, *Problemas de legitimación en el Estado social*, cit., p. 92; y desde una perspectiva un tanto escéptica sobre la coherencia y claridad de estas clasificaciones, J. Martínez de Pisón, *Derechos Humanos: historia, fundamento y realidad*, Egido editorial, Zaragoza, 1997, pp. 171-209. Un primer acercamiento a los derechos de la segunda generación lo tenemos en A-E. Pérez Luño, *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 183 y ss. Además, sobre los derechos sociales, categorización, fundamentación, historia, ..., véase la bibliografía a la que hago referencia en el apartado 3 del capítulo IV.

20. El *New Deal* supuso, en palabras de Melossi, "un verdadero triunfo del control social", y un paso esencial en el establecimiento del "Estado de control social". Vid. D. Melossi, *El Estado de control social*, trad. M. Mur, Siglo XXI, Madrid, 1992, pp. 160 y ss.

21. Vid. sobre esta nueva definición del contrato social que hace responsabilizarse al Estado de ese derecho a la vida, F. Ewald, *L' Etat providence*, cit., pp. 324 y ss.

dades modernas. Para este autor, en las sociedades desarrolladas de principios del XX se producen una serie de alteraciones en el espacio vital donde las personas desarrollan su existencia, lo que, a su vez, determina la modificación de la estructura del Estado hacia el modelo de Estado social. Este espacio vital se ve alterado en dos frentes. Por un lado, lo que denomina "espacio vital dominado", "aquel que está de tal manera colocado bajo el individuo de modo que éste pueda considerarse dueño de dicho espacio", sufre un proceso de reducción constante y creciente; mientras que, por otro lado, aquello a lo que se refiere como "espacio vital efectivo", "aquel espacio en el que fácticamente se desarrolla la existencia de cada uno", sufre un proceso inverso de crecimiento constante. Esta situación origina un déficit en forma de *menesterosidad social* que es lo que hace, finalmente, que el Estado se sienta en la obligación de asumir responsabilidad en la satisfacción de la *procura existencial* [22].

Nuestro entorno ecológico, las sociedades occidentales, se van a caracterizar por un profundo dinamismo que lleva a que incesantes transformaciones y períodos de crisis se sucedan de un modo vertiginoso. Las tensiones y conflictos sociales se manifiestan en toda su crudeza con la crisis del modelo liberal, obligando al Estado a intervenir y regular el sistema social con el fin de amortiguar los efectos que producen las contradicciones en que se ve inmerso el desarrollo capitalista. En esta situación, el Estado social, al contrario que el Estado liberal, asume un papel protagonista e interviene en lo social haciendo desaparecer la dualidad Estado-sociedad que de forma diferenciada y casi a modo de compartimentos estancos existía en el modelo liberal dominante hasta principios del XX. Si en el orden político liberal "el Estado y la sociedad eran imaginados como dos sistemas distintos, cada uno de límites bien definidos, con regulaciones autónomas y con unas mínimas relaciones entre sí. El Estado social, por el contrario, parte de la experiencia de que la sociedad dejada total o parcialmente a sus mecanismos autorreguladores conduce a la pura irracionalidad y que sólo la acción del Estado (...) puede neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social no controlado". Esta intervención estructuradora del Estado en lo social significa una "estatización de la sociedad", pero también, y de forma correlativa, una estructuración del Estado por la sociedad, una "socialización del Estado", pasando así del Estado liberal de Derecho, donde se desarrollaban los mecanismos adecuados para

22. Vid. E. Forsthoff, "Problemas constitucionales del Estado social", en W. Abendroth, E. Forsthoff y K. Doehring, *El Estado social*, cit., pp. 47-50; M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pp. 26 y ss; R. Martín Mateo, *Guía de actividades públicas asistenciales. La asistencia como servicio público*, cit., pp. 34-36; y A. Garcés Sanagustín, *La Acción Social: delimitación conceptual y régimen jurídico*, Diputación General de Aragón, 1988, pp. 21-22.

"proteger a la sociedad del Estado", al Estado social, en el que los mecanismos que se desarrollan han de servir para "proteger a la sociedad por la acción del Estado"[23]. Sin embargo, esta intervención, por otro lado no exenta de problemas[24], no se traduce en la absoluta anulación del Estado liberal de Derecho y de lo que éste ha supuesto, sino que el Estado social que se encuentra detrás de la estrategia intervencionista se presenta como un modelo estatal que viene a complementar al Estado liberal de Derecho en un momento de crisis. Así, podemos compartir que "las iniciativas que desarrolla el Estado social para amortiguar las tensiones sociales y obtener su recomposición política son elementos de una actuación frente a la crisis constitutiva del Estado liberal y a los desarrollos de esta forma que desembocaron en coyunturas excepcionales", y que, no obstante las transformaciones, tensiones y contradicciones, "el sustrato del Estado social es el propio Estado liberal de Derecho"[25].

La comprensión en su pleno significado del Estado social de Derecho como una manifestación histórica del Estado de Derecho exige conocer que cuando hablamos de Estado de Derecho no estamos hablando de un Estado con una legalidad cualquiera, sino que de acuerdo a su origen se trata de una legalidad "destinada a garantizar ciertos valores jurídico-políticos, ciertos derechos imaginados como naturales que garanticen el libre despliegue de la existencia burguesa", por lo que estamos tratando al Estado de Derecho como una proyección del Estado liberal burgués de Derecho[26]. De esta forma, se comprende más fácil-

23. Esta doble tendencia a la "estatización de la sociedad" y a la "socialización del Estado" se presentaba como una condición necesaria para asegurar la existencia de ambos. "El Estado era incapaz de subsistir sin proceder a la reestructuración de la sociedad y la sociedad por su parte era incapaz de subsistir sin la acción estructuradora del Estado. (...) En resumen, Estado y sociedad ya no son sistemas autónomos, autorregulados, unidos por un número limitado de relaciones y que reciben y envían insumos y productos definidos, sino dos sistemas fuertemente interrelacionados entre sí a través de relaciones complejas. (...) El sistema estatal y el sistema social, sin perjuicio de su respectiva autonomía, son partes de un metasistema"; M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pp. 21-25.

24. Un ejemplo de estos problemas lo encontramos en los obstáculos que desde el Tribunal Supremo norteamericano se pusieron al desarrollo del *New Deal*, al entender que el intervencionismo en materia económica establecido a través de algunas de las medidas legislativas que lo conformaban superaba la flexibilidad permitida por la Constitución y amenazaba a la esencia del sistema, al derecho de propiedad. Vid. Mª J. Rubio Lara, *La formación del Estado social*, cit., pp. 127-138.

25. Vid. E. Olivas, "Problemas de legitimación en el Estado social", en íd.*Problemas de legitimación en el Estado social*, cit., pp. 11-12. En este punto, nos puede ser útil el análisis de los planteamientos teóricos, críticos e integradores, que en torno a las relaciones-tensiones Estado de derecho-Estado social encontramos en F. J. Contreras, *Defensa del Estado social*, cit., pp. 51-69.

26. Vid. M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pp. 52-53.

mente que el Estado social, pese a promover unos valores y fines diferentes de los promovidos por el Estado liberal, no supone, ni mucho menos, una situación de ruptura radical con la racionalidad en la que éste se sustentaba. La racionalidad propia del Estado liberal de Derecho se expresaba en leyes abstractas, en la separación de poderes y en una organización burocrática de la administración, instrumentos con los que se perseguían valores como la defensa de la libertad individual, la igualdad, la propiedad privada, la seguridad jurídica o la convivencia pacífica. Por su parte, el Estado social no conlleva ni la negación sistemática de estos valores ni su simple rechazo, sino que se trata de un paso más en la línea de evolución en la que se insertó el Estado liberal de Derecho. El Estado social de Derecho continúa manteniendo las características y exigencias que hay que predicar de todo Estado de Derecho, es decir, no niega los valores y fines que caracterizaban al Estado liberal de Derecho, sino que procura adaptarlos a las nuevas condiciones ambientales, "les da un nuevo significado y los complementa con otros criterios axiológico-políticos"[27]. Incluso, en este sentido, quienes como Forsthoff afirman que "el Estado social de Derecho no es un concepto jurídico preciso", y que "Estado de Derecho y Estado social no se fusionan (...) en el plano constitucional", reconocen que no existe oposición entre ambos términos, y que "la conexión del Estado de Derecho con el Estado social es una realidad", desde donde concluye, que "el Estado social y el Estado de Derecho se encuentran en una recíproca relación de complementariedad a la que no falta el momento de tensión, y esto es bueno"[28].

Así, la complementariedad que se da entre el Estado liberal y el social también tiene su explicación desde el plano de los valores, pues hay que tener en cuenta que el valor principal que persigue el primero, las libertades individuales, no se puede conseguir plenamente si no se alcanzan unas condiciones de igualdad que se materialicen en determinados niveles de educación, salud o trabajo[29]. Sin embargo, es precisamente en esta materialización donde se desatan las tensiones, ya que "la igualdad como valor ha funcionado intelectualmente sin problemas (...) mientras se trataba de inscribirla dentro de una norma jurídica, civil (...) o política. El objetivo era entonces claro y definido. Pero dejó de serlo cuando se empezó a intentar darle un contenido social y

27. Ibídem, pp. 21-22 y 51 y ss. Vid. también, E. Díaz, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, 8ª ed., Taurus, Madrid, 1981, pp. 83 y ss.

28. Cfr. E. Forsthoff, "Concepto y esencia del Estado social de Derecho", en W. Abendroth, E. Forsthoff y K. Doehring, *El Estado social*, cit., pp. 100-106. Además, una superación por la derecha de la contradicción que se podría plantear entre Estado de Derecho y Estado social de Derecho, la encontramos en K. Doehring, "Estado social, Estado de Derecho", en W. Abendroth, E. Forsthoff y K. Doehring, *El Estado social*, cit., pp. 115-208.

29. Vid. V. Camps, "La igualdad y la libertad", en A. Valcárcel (Comp.), *El concepto de igualdad*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 1994, pp. 17-27.

económico"[30]. Si en el modelo liberal servía como mecanismo de resolución del conflicto la unificación que en una sociedad atomizada proporcionaba la "igualdad formal", sin embargo, esta situación sostenida en lo convencional y en lo artificial acabó por desatar sus paradojas y contradicciones. Como dice Barcellona, "la *crisis del Estado de derecho liberal* está determinada precisamente por la *crisis de la igualdad formal* (...). La forma del derecho igual no puede poner ya orden en el mundo de los conflictos sociales. Hay un potente agente externo que la artificialidad del orden jurídico no puede exorcizar: el *conflicto social* entre propietarios y no propietarios (...). La forma del derecho igual aparece cada vez más como ocultamiento de la 'decisión' con la que el tipo jugable (contrato-mercado) fue definido y diseñado. La artificialidad aparece en toda su arbitrariedad (...). La crisis del Estado liberal se consuma. La democracia (...) reclama sus razones (...) Pretende decidir sobre todo y exige fundamentar la decisión sobre la consecución de objetivos de equidad y justicia social. Quiere hacer valer, junto a la ciudadanía política, también la social y económica: persigue la igualación de las condiciones de vida (...). La democracia avanza la pretensión de la igualdad (sustancial)"[31].

De esta forma, y aunque en el plano de las realizaciones prácticas los planteamientos teóricos dejen mucho que desear, y tengan que salvar diversas resistencias, el Estado social diseña y pone en marcha una política de intervención destinada a completar esa libertad propia del Estado liberal con la igualdad que él debe aportar, lo que va a dar lugar a una "ruptura histórica" del modelo sustentado en el derecho abstracto, en la igualdad de todos ante la ley, y en la separación entre política y economía como ámbitos de actuación de la ciudadanía formal[32]. El Estado social, ampliando el principio de

30. Vid. P. Rosanvallon, *La crisis del Estado providencia*, cit., pp. 50-54, donde reflexiona sobre el futuro de la igualdad como valor en el Estado providencia.

31. Vid. P. Barcellona, *El individualismo propietario*, trad. J. E. García, Trotta, Madrid, 1996, pp. 66-68. En relación a la artificialidad y debilidad del universal jurídico de la igualdad formal, véase íd. *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*, trad. H. C. Silveira, J. A. Estévez y J.-R. Capella, Trotta, Madrid, 1992, pp. 45-51. En un sentido similar, véase también la crítica que a la limitación de la igualdad a un plano meramente discursivo como algo propio y funcional del sistema social capitalista se da en J. R. Capella, *Los ciudadanos siervos*, Trotta, Madrid, 1993, pp. 71-77.

32. Vid. P. Barcellona, "Los sujetos y las normas. El concepto de Estado social", trad. E. Díaz-Otero, en E. Olivas, *Problemas de legitimación en el Estado social*, cit., pp. 31-33. No obstante, y como indica Barcellona en esas mismas páginas, la aparición de los derechos sociales está rodeada de una cierta ambigüedad y no supone una ruptura radical, pues "el trasvase no es autónomo ni lineal: la institución de los derechos sociales implica una superación, y en ciertos aspectos una subvención, del inicial universalismo jurídico". En un sentido similar, en las glosas que Marx realiza al Programa de Gotha denuncia que el "derecho igual" propuesto en éste por el Partido Obrero Alemán no deja de ser un "derecho burgués", un "derecho de la desigualdad". Cfr. K. Marx, *Crítica del Programa de Gotha*, cit., sobre todo, pp. 22-23.

"solidaridad coactiva", interviene como mecanismo de redistribución con el fin de armonizar los valores de libertad e igualdad, y realiza una acción de redistribución de bienes que no se agota en las clases económicamente más débiles, sino que se extiende a todos los ciudadanos[33]. Para ello, y vista la insuficiencia de la racionalidad meramente económica que el liberalismo pretendía imponer a la sociedad a través de la exaltación del mercado, interviene apoyándose en criterios de racionalidad social. Esta intervención se muestra como una manifestación de la responsabilidad que el Estado va asumiendo en cuestiones sociales y guarda una estrecha relación con la obligación de éste de asegurar a todos sus ciudadanos un derecho a la existencia, un mínimo vital, o lo que es lo mismo, la realización de la categoría de ciudadanía en sentido social, que como Barcellona indica, sería "el conjunto de expectativas que cada ciudadano en cuanto tal expresa frente al Estado para obtener las garantías de seguridad necesarias, en la vida y en el trabajo, para dar contenidos de dignidad a la existencia individual"[34]. Así, podemos compartir con Ewald que: "Detrás del derecho a la vida hay mucho más que la sola voluntad de asegurar la existencia de los más desfavorecidos, hay la formación de una nueva política a base de intervención, la elaboración de un código social. (..) En una

33. Sobre el Estado social como Estado distribuidor, véase M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pp. 30-35, donde se concluye que el Estado social se presenta como "la forma histórica superior de la función distribuidora, (...) pues ahora no se trata sólo de distribuir potestades o derechos formales, o premios y castigos, ni tampoco de crear el marco general de la distribución de los medios de producción, sino que se trata también de un Estado de prestaciones que asume la responsabilidad de la distribución y redistribución de bienes y servicios económicos".

34. Vid. P. Barcellona, "Los sujetos y las normas. El concepto de Estado social", cit., p. 29. En este punto es de obligada referencia el ensayo publicado por Marshall en 1950 y del que hay edición en castellano, T. H. Marshall, "Ciudadanía y clase social", trad. por P. Linares, en T. H. Marshall y T. Bottomore,*Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998, pp. 13-82. Para un acercamiento a la "teoría de la ciudadanía" como elemento necesario en la justificación moral del Estado de bienestar, véase D. Harris, *La justificación del Estado de bienestar*, trad. J. J. Fernández Cainzos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990, pp. 103 y ss; y en un plano más sociopolítico, J. L. Monereo, "La política social en el Estado del bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de 'desmercantilización'", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social* julio-septiembre 1995, pp. 24 y ss. De forma más general, pero sin perder la referencia de Marshall, para una revisión actual del concepto de ciudadanía puede verse T. Bottomore, "Ciudadanía y clase social, cuarenta años después", trad. P. Linares, en T. H. Marshall y T. Bottomore,*Ciudadanía y clase social*, cit., pp. 83-137; y VV. AA. *Ciudadanía. El debate contemporáneo*, Paidós, Barcelona, 1997. Finalmente, también nos pueden resultar útiles las aportaciones de los trabajos que aparecen en S. García y S. Lukes (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI, Madrid, 1999, sobre todo, y teniendo en cuenta el tema de este trabajo, nos interesa el capítulo escrito por G. Procacci con el título "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del bienestar", pp. 15-44.

palabra, el programa que se conoce hoy bajo el nombre de seguridad social"[35]. Todo lo cual, sin embargo, no significa que el Estado social tienda "a eliminar los presupuestos del proceso económico capitalista, sino que única y exclusivamente, corrige los efectos de la desigualdad sobre el plano de la distribución de la riqueza producida", es decir, que "mientras que al sistema de las empresas se le conserva el poder de dirección del proceso económico, al Estado se le asigna la tarea de crear un sistema de 'seguridad social' destinado a asegurar condiciones de vida más igualitarias"[36].

Para aproximarnos a lo que significa esta institución de la seguridad social disponemos de numerosas definiciones. De esta forma, y por ejemplo, Titmuss se refiere a ella como "las disposiciones de sostenimiento de rentas, durante la vejez, para la viudedad, la enfermedad, los períodos de desempleo y otros riesgos y situaciones de dependencia", haciendo especial mención de su capacidad redistribuidora, ya que como él dice, estos "sistemas de seguridad social se refieren a las transacciones realizadas por el gobierno (o agencias aprobadas por éste) que aumentan las rentas monetarias individuales en determinadas circunstancias concretas de pérdida de renta o necesidad de protección de la misma tales como, por ejemplo, la vejez, la viudedad, la enfermedad, incapacidad, desempleo, las necesidades de los niños dependientes, etc."[37]. Esta definición general nos permite un acercamiento a esta institución, pero el significado concreto de esta expresión, seguridad social, es "fundamentalmente positivo", ya que responde a una realidad histórica, por lo que es preciso acudir a cada ordenamiento concreto para saber en qué consiste en un momento dado un "sistema de seguridad social", y más aún si tenemos en cuenta que existe una cierta tendencia a agrupar bajo esta expresión el contenido de otras como seguros sociales, previsión, o, incluso, asistencia pública[38]. Sin embargo, y a pesar de lo histórico de la expresión y del concepto, sí que se pueden dar unos principios que informan las distintas realidades positivas nacionales: la deslaboralización en la cobertura de riesgos; la protección de estados de necesidad; la superación, pero no eliminación, de las prestaciones económicas meramente reparadoras por otras técnicas de carácter bien preventivo, reparador o rehabilitador; el proceso de unificación de su estructura y publificación

35. Vid. F. Ewald, *L' Etat providence*, cit., p. 328.

36. Vid. P. Barcellona, "Los sujetos y las normas. El concepto de Estado social", cit., p. 33.

37. Vid. R. M. Titmuss, *Política Social*, trad. C. Rocha, Ariel, Barcelona, 1981, pp. 118-119.

38. Vid. L. E. De la Villa, "Previsión, Seguros sociales y Seguridad social", en VV. AA. *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*, cit., pp. 36-39; G. Rubio, "Caridad, beneficencia y asistencia social", cit., pp. 78-88; R. Martín Mateo, "Sobre el concepto de asistencia social", en VV. AA. *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*, cit., pp. 65-67; e íd. *Guía de actividades públicas asistenciales. La asistencia social como servicio público*, cit., pp. 83-87.

de su naturaleza; y el tránsito desde una financiación contributiva a otra presupuestaria[39].

Por otro lado, este término seguridad social se presta a diversas manipulaciones[40], las cuales tienen que ver, en gran medida, con la apropiación que del calificativo social ha tenido lugar desde "posiciones reformistas y, en consecuencia, inequívocamente conservadoras". Esta apropiación, que como ya vimos, está presente en la política de leyes sociales de Bismarck a las que se refiere el Kaiser Guillermo I como "medidas necesarias para la conservación del Estado", también es compartida por las estrategias reformista-conservadoras que tienen lugar en España a finales del XIX y principios del XX. Sin embargo, va a ser a partir de la crisis de 1929 cuando se consume el "rapto capitalista del término social". Un rapto que, como indica Garrorena Morales, se produjo en dos direcciones[41]. Por un lado, y como solución a la crisis, los movimientos fascistas y nacionalsocialistas, intentaron legitimar sus regímenes añadiéndoles el término social y esgrimiéndolo como una "supuesta superación dialéctica del socialismo y del capitalismo", algo a lo que, por otra parte, no fue ajena la dictadura franquista y sus Leyes Fundamentales[42]. Pero también, y por otro lado, existe una apropiación del término social que se va a proyectar con más éxito en el tiempo, y que es la realizada desde las democracias occidentales justo antes, pero sobre todo, después de la II Guerra Mundial, momento a partir del cual se puede empezar a hablar del "rostro bondadoso" de este modelo estatal, el Estado del bienestar[43]. El cual se viene a institucio-

---

39. Vid. L. E. De la Villa, "Previsión, Seguros sociales y Seguridad social", cit., pp. 39-46. En P. Rosanvallon, *La crisis del Estado providencia*, cit., p. 143, se citan la universalización o generalización, la unificación y simplicidad, la uniformidad y centralización como los rasgos básicos con los que William Beveridge diseña su paradigmático sistema de seguridad social.

40. Ocurre lo mismo con el término política social, con el que guarda una estrecha relación y que presenta una doble dificultad semántica por "política" y por "social". Vid. sobre este término y sus posibles definiciones, R. M., Titmuss, *Política Social*, cit., pp. 27-40.

41. Vid. en relación a este "rapto capitalista" del término "social", A. Garrorena Morales, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 37-41.

42 .Véase así la denominación que como Estado social se realiza del Estado español en el art. 1 de la Ley de Sucesión de 1947. En un sentido similar, años después Elías Díaz comenta que existe "la tendencia a querer utilizar la expresión Estado social de Derecho para ser aplicada a Estados que en modo alguno reúnen esas características de los Estados de Derecho, sino que más bien se aproximan al tipo de Estado autoritario"; E. Díaz, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, cit., pp. 86-87.

43. La datación de la II Guerra Mundial es importante a la hora de hablar del desarrollo del Estado social, como lo prueba el hecho que el rostro bondadoso de este modelo de Estado, el que se ocupa de garantizar un mínimo existencial a sus ciudadanos, reciba el nombre de *Welfare State* (Estado del bienestar), en oposición al *Warfare State* (Estado de guerra) de la Alemania nazi.

nalizar, de acuerdo a la política propia de cada país, en una realidad política de estructura compleja y diversa, y cuyo pleno significado supone, dice Asfhord, "la exaltación de las capacidades del gobierno democrático"[44].

Esta segunda apropiación inaugura, dentro del proceso más amplio de periodización del capitalismo monopolista, la primera de las grandes etapas del desarrollo del modelo de Estado social propiamente dicho, la que iría desde 1945 a mediados de los setenta, que se puede calificar como la fase de "optimismo y grandes esperanzas", frente a la que le sigue cronológicamente, caracterizada por "la crisis, el desconcierto doctrinal y el cuestionamiento del modelo"[45]. En esta primera fase, y si bien es cierto que en virtud de distintos factores existieron diferencias tanto en lo temporal como en la magnitud de los programas sociales que se llevaron a cabo en cada uno de los países occidentales, se produjo un proceso de expansión económica que permitió una cierta distribución de la riqueza y que alcanzó su punto álgido en la segunda mitad de la década de los sesenta, consiguiéndose una mezcla de bienestar y riqueza que se presentaba como "la reivindicación triunfante del sistema social occidental"[46]. Dentro de la citada diversidad nos interesa el retraso del mode-

44. Vid. sobre esta institucionalización y el tema de las tensiones entre valores democráticos y Estado del bienestar, D. E. Ashford, *La aparición de los Estado de bienestar*, cit., pp. 277-364.

45. Vid. F. J. Contreras, *Defensa del Estado social*, cit., pp. 141-142. En relación a la periodización de los últimos cien años del capitalismo monopolista, véase I. Gough, *Economía política del Estado del bienestar*, cit., pp. 91-93. Vid. también sobre las fases en la construcción del Estado del bienestar, J. Romero González, J. Pérez Esparcia y J. García Roca, *Desigualdades y nueva pobreza en el mundo desarrollado*, cit., pp. 45-48. Por otro lado, en J. Picó, "Modelos sobre el Estado del bienestar. De la ideología a la práctica", en R. Casilda y J. Mª. Tortosa (Eds.), *Pros y contras del Estado del Bienestar*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 37-57, encontramos un estudio de las diferentes lecturas ideológicas del desarrollo del Estado del bienestar y una recopilación de sus diversas tipologías de acuerdo a la práctica real de sus políticas sociales, así como de sus elementos de crisis actuales. En G. Esping-Andersen, *Los tres mundos del Estado del bienestar*, trad. B. Arregui, Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, Valencia, 1993, pp. 25-181, se analizan las características del Estado del bienestar partiendo de una triple tipología. Y en F. de Felice, "El Welfare State: cuestiones a debatir y una hipótesis interpretativa", cit., 36-67, tenemos útiles guías de la numerosa literatura sobre el tema y comentarios a los elementos de debate actual. Finalmente, P. Baldwin, *La política de solidaridad social*, cit., nos puede servir para comprender el Estado de bienestar europeo, analizando sus orígenes nórdicos, ya en el XIX, pp. 97-158, y su posterior desarrollo en Escandinavia, Gran Bretaña, Francia y Alemania, pp. 179 y ss.; y G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 181 y ss. nos ofrece una visión amplia y general en derecho comparado de este desarrollo.

46. Vid. R. Mishra, *El Estado de bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, cit., pp. 29-30. Este desarrollo desigual que se da en los años sesenta es importante en tanto en cuanto va a marcar situaciones futuras, como lo confirman las cifras que en relación al gasto social nos proporcionan J. Romero González, J. Pérez Esparcia y J. García Roca,

lo propuesto en el Estado español, que en el marco de la dictadura franquista, y como hemos visto hacían los movimientos fascistas, se preocupó más de envolver su rostro ideológico con la "apropiación" del término social, que del diseño de unas políticas sociales y de su desarrollo jurídico-positivo, lo que hizo que en este plano se mantuviera a mucha distancia de lo que ocurría en otros países, incluso de aquellos en los que existían extendidas actitudes y opiniones contrarias a la expansión de las políticas de bienestar[47]. De esta forma, en España, y tras el tímido espejismo reformista que supuso la política social desarrollada o, por lo menos, planificada durante la II República, el largo período de la dictadura franquista hizo que se estancara el desarrollo del Estado social en criterios tradicionales y parternalistas que cerraron el paso a toda participación democrática, tanto a nivel político como a nivel económico[48].

La actividad estatal en materia social estuvo en España orientada a cumplir con un doble objetivo. En primer lugar, "mantener la prosperidad y la seguridad de todas las colectividades beneficiadas por el Régimen", lo que sin duda tiene que ver con la necesidad de garantizar el desarrollo del proceso de acumulación capitalista. Y, en segundo lugar, supuso una mera demagogia social orientada a "legitimar su dominio mediante la realización de las llamadas 'obras sociales' del Régimen"[49]. Esta actividad, al igual que el mismo franquismo, atravesó diversas fases, pero todas ellas estuvieron caracterizadas por

*Desigualdades y nueva pobreza en el mundo desarrollado*, cit., pp. 136-137. No obstante, aun reconociendo las diferencias entre los diversos países y sus trayectorias, se ha llegado a hablar de esta primera fase como la "época dorada" de los países capitalistas desarrollados, vid. P. Montes, *Golpe de estado al bienestar. Crisis en medio de la abundancia*, Icaria, Barcelona, 1996, pp. 19-34. Finalmente, un análisis desde la perspectiva de la "economía política marxista" sobre el desarrollo del Estado del bienestar en la posguerra, así como sobre el incremento del gasto social, sus causas y efectos, centrándose, sobre todo, en Gran Bretaña, lo encontramos en I. Gough, *Economía política del Estado del bienestar*, cit., pp. 148-194 y 222-229.

47. En este sentido, puede ser útil ver J. T. Patterson, *La lucha contra la pobreza en los Estados Unidos de América*, cit., pp. 155-315, donde se analiza la "revolución pacífica del bienestar" que tuvo lugar desde 1960 en los Estados Unidos a partir del "redescubrimiento de la pobreza".

48. A modo de ejemplo, vid. T. Picontó, *La Protección de la Infancia. (Aspectos sociales y jurídicos)*, cit., pp. 59-71, quien, centrándose en el tema de menores, nos ofrece una rápida, pero útil panorámica de esta política asistencial paternalista y deficitaria en valores democráticos.

49. Vid. L. Moreno y S. Sarasa, "Génesis y desarrollo del bienestar en España", cit., p. 38. Esta actitud demagógica queda reflejada en "las invocaciones del Caudillo, 'ni un hogar sin lumbre, ni un español sin pan', a modo de premonición de lo que el Estado era capaz de dar"; M. García Padilla, "Historia de la acción social: seguridad social y asistencia (1939-1975), en VV. AA., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, cit., pp. 401-402.

su insuficiencia, que se concretó en la no existencia de un auténtico sistema de seguridad social en sentido moderno tal y como se estaba llevando a cabo en otros países de nuestro entorno[50]. Mientras en ellos se hablaba ya de fórmulas como Estado social de Derecho o/y Estado del bienestar, se elaboraban textos constitucionales en los que se afirmaba la necesidad de conseguir y promover el valor igualdad, se desarrollaban e implementaban políticas sociales tendentes a garantizar un nivel mínimo de vida para todos los ciudadanos y todo esto se materializaba, por ejemplo, en un incremento de los niveles de gasto social, en España se seguían manteniendo fórmulas caritativas tradicionales y paternalistas que quedaban claramente reflejadas no sólo en el contenido raquítico, conservador, corporativo y despótico de las medidas concretas, sino también en la utilización de términos tales como "obra social", "beneficencia social" o "auxilio social"[51]. Provocándose, de esta forma, una insuficiencia en el plano de la regulación social que se "compensaba" con instrumentos represores cuya vida, por otro lado, como es el caso de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social, no acabó al mismo tiempo que la "vida biológica" del dictador[52]. En el Estado español, y aunque ya desde los años sesenta las medidas represoras se combinaban con otras paternalistas que proporcionaban un muy limitado bienestar, habrá que esperar a la proclamación de la Constitución y a su desarrollo jurídico-positivo infraconstitucional para acceder, con un considerable retraso, a unos niveles de bienestar social que los ciudadanos de otros países disfrutaban ya desde hacía unos años.

Retomando una perspectiva general, y como prueba clara de este "optimismo" de la primera fase a la que me acabo de referir, el crecimiento eco-

50. Vid. una tipología de estas fases en L. Moreno y S. Sarasa, "Génesis y desarrollo del bienestar en España", cit., pp. 38-45. En relación al deficitario desarrollo del "sistema de seguridad social" en la realidad positivo-legislativa española durante la dictadura, L. E. De la Villa, "Previsión, Seguros sociales y Seguridad social", cit., pp. 47-52; y R. Martín Mateo, *Guía de actividades públicas asistenciales. La asistencia social como servicio público*, cit., pp. 88-91. Un estudio a nivel comparado sobre el desarrollo de la seguridad social lo encontramos en G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 222 y ss.

51. Una relación de las características del modelo asistencial del franquismo lo tenemos en L. Moreno y S. Sarasa, "Génesis y desarrollo del bienestar en España", cit., pp. 45-49. Para conocer cómo fue el desarrollo de este sistema pueden consultarse los análisis descriptivos ofrecidos en algunos textos de finales de los sesenta, como los contenidos en AA. VV., *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*, cit., sobre todo, los artículos relativos a las instituciones, pp. 91-170, y los referidos a los destinatarios, pp. 173-265; y R. Martín Mateo, *Guía de actividades públicas asistenciales. La asistencia social como servicio público*, cit., sobre todo, pp. 70-81 y 95 y ss.

52. La Ley 16/70, de 4 de agosto, sobre Peligrosidad y Rehabilitación Social no fue derogada hasta 1995 a través de la disposición derogatoria única 1.c) de La Ley Orgánica 10/95, de 23 de noviembre, del Código Penal.

nómico de este período determinó que decayera el interés en la búsqueda de una solución a la desigualdad en cuanto preocupación económica y social. Como sostiene Galbraith, "la producción ha eliminado las más agudas tensiones asociadas a la desigualdad. Y se ha hecho evidente tanto para los conservadores como para los liberales que el aumento de la producción es una alternativa de la redistribución o incluso la reducción de la desigualdad"[53]. Y más adelante, este mismo autor, en relación a la pobreza afirma que ésta "dejó de ser una calamidad general al incrementarse el producto que, por muy imperfecta que haya podido ser su distribución, afluyó de todos modos en cantidades importantes hacia aquellos que trabajan para vivir. El resultado fue trocar la pobreza de problema de una mayoría en problema de una minoría. Dejó de ser una condición general para convertirse en una condición especial"[54]. Sin embargo, y tras estas constataciones, en el mismo Galbraith también encontramos que un crecimiento económico sin ningún tipo de intervención colectiva puede desembocar en una situación de pobreza generalizada y creciente, lo que le lleva a trabajar con el concepto de "equilibrio social", al que considera que se ha de tender en toda sociedad y que expresa la necesaria y adecuada relación que ha de existir entre "el suministro de bienes y servicios producidos por el sector privado y el que presta el Estado"[55].

Pero además, y volviendo al tema del calificativo de social, la situación de armonía, de "equilibrio social", se consiguió gracias a lo que se ha denominado "consenso socialdemócrata" -aunque pese al nombre realmente resultó ser un *paradigma hegemónico*[56]-, el cual se encuentra detrás del desarrollo del

53. Vid. J. K. Galbraith, *La sociedad opulenta*, trad. C. Grau, Ariel, Barcelona, 1984, pp. 122-141, donde se presenta al nivel creciente de producción como la causa principal de que decayera, en esta fase de "optimismo", el interés por un tema tan secular como el de la desigualdad.

54. Para Galbraith la pobreza, aunque seguía subsistiendo, debía concebirse en términos relativos, por lo que establece que para la sociedad de EE. UU. las unidades familiares pobres se redujeron de un 24% en 1959 a un 18% en 1966. Vid. ibídem, pp. 348-351. Sin embargo, otras investigaciones, como la desarrollada por Harrington en la misma sociedad, denunciaron que pese al crecimiento económico todavía una de cada cinco personas vivía bajo índices de pobreza. Vid. M. Harrington, *The Other America. Poverty in the United States*, Penguin Books, Baltimore-Maryland, 1963, que, por otra parte, es el título que toma una película centrada en la década de los noventa en el mismo país, y que también denuncia la existencia de pobreza en la sociedad más próspera del mundo, G. Paskaljevik, *La otra América*, 1995.

55. Vid. sobre esta teoría del "equilibrio social", J. K. Galbraith, *La sociedad opulenta*, cit., pp. 280-298. Vid. también R. M. Titmuss, *Política Social*, cit., pp. 81-100, donde se establece una relación directa entre crecimiento económico, aumento de los costes sociales y necesidad de socializarlos.

56. Dada esta condición de "hegemónico", "los programas sociales y los altos niveles de gasto no limitaban su presencia a los estados socialdemócratas"; R. Mishra, *El Estado de bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, cit., p. 27; y, en el mismo sentido, J.

Estado social en su forma de Estado del bienestar hasta su cuestionamiento generalizado en los setenta y, a su vez, se traduce en que "el movimiento obrero renuncia a poner en cuestión las relaciones de producción a cambio de la garantía del Estado interviniendo sobre el proceso redistributivo, corrigiendo las puras lógicas del mercado según criterios definidos políticamente cada cierto tiempo"[57]. Este *paradigma hegemónico* de la posguerra determinaba cómo iban a ser las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad[58]. Es decir, venía a imponer un modelo de organización del trabajo, un régimen de acumulación y un modo de regulación, y se venía a estructurar, por su parte, en dos pilares, un elemento *keynesiano* y un elemento *beveridgiano*. Por el primero de ellos, el componente económico, el Estado social asumía dos compromisos, la consecución del pleno empleo y el crecimiento económico sostenido, para lo que se utilizaba, fundamentalmente, la estrategia de aumentar el gasto público en períodos de crisis. Mientras que por el segundo, el componente social, se asumía un compromiso por parte del Estado para crear unos espacios desmercantilizados que proporcionaran a los ciudadanos la cobertura de las necesidades elementales, como es el caso de la educación o la sanidad, al margen del mercado. En relación a este componente social y de acuerdo con Marshall, hasta la aparición del Estado social, los derechos civiles y los derechos políticos habían proporcionado un crecimiento del concepto de ciudadanía que "aunque sustancial e impresionante, tuvo escasos efectos directos en la desigualdad social (...) porque los derechos sociales eran mínimos y no estaban integrados en el edificio de la ciudadanía". Sin embargo, la convergencia de una serie de fuerzas hizo que se redujera la desigualdad y, como consecuencia, "aumentaron los requerimientos de su abolición, al menos en lo relativo al bienestar social". Lo que le llevó a Marshall a afirmar: "Estas aspiraciones se han visto satisfechas en parte con la incorporación de los derechos sociales al estatus de la ciudadanía, lo que creó el derecho universal a una

Habermas, "La crisis del Estado del bienestar y el agotamiento de las energías utópicas", en íd. *Ensayos políticos*, trad. R. García Cotarelo, Península, Barcelona, 1988, p. 119; y R. García Cotarelo, "Crisis y reformulación del Estado del bienestar", cit., p. 24. Sobre el "consenso socialdemócrata" puede verse también R. Dahrendorf, *Oportunidades vitales*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983, pp. 145 y ss. Otros nombres utilizados para la misma idea son "consenso-compromiso keynesiano" y "compromiso fordiano". Vid. la aproximación a este último como paso para entender la crisis posterior en A. Lipietz, *Elegir la Audacia. Una alternativa para el siglo XXI*, trad. J. Vergara, Trotta, Madrid, 1997, pp. 21 y ss.

57. Vid. P. Barcellona, "Los sujetos y las normas. El concepto de Estado social", cit., pp. 33-34.

58. Este consenso se plasmaba en el plano jurídico en la denominada *Constitución material*. Sobre ésta, véase, por ejemplo, P. Barcellona y A. Cantaro, "El Estado social entre crisis y reestructuración", trad. A. López Basaguren, en J. Corcuera y M. A. García Herrera (Eds.), *Derecho y economía en el Estado social*, cit., pp. 52 y ss.

renta real que no está en proporción con el valor de mercado de quien lo disfruta"[59].

Con la combinación de estos planteamientos que tenían su base en la cuestión del trabajo y de la solidaridad, y a los que habría que unir la concepción de los sistemas de bienestar como de control-gestión universalista de los riesgos[60], se diseñaba una obra de ingeniería social que tenía como fin corregir los desequilibrios y tensiones propios de una economía de mercado. De allí que lo más importante no fuera tanto cada uno de ellos de forma aislada, sino que juntándolos, combinándolos, se dotaba a la intervención estatal en las sociedades occidentales de una cierta racionalidad[61]. Lo que, a su vez, implicaba que si el Estado asumía responsabilidades para cumplir sus fines de justicia distributiva también debía de proveerse de los medios económicos adecuados para cumplir con sus obligaciones sociales. Estado distribuidor y Estado manager-productor se presentaban, así, como los dos elementos de una misma racionalidad[62]. Sin embargo, no siempre y para todas las realidades se comparte esta opinión, sino que también hay quien sostiene que no existe tal armonía entre los componentes económico y social, entre los elemento *keynesianos* y *beveridgianos*, sino que ambos existen de forma separada[63].

Esta interpretación armónica y posibilista a la que nos estamos refiriendo debía materializarse en una serie de instituciones cuya función principal iba a ser la de integrar y socializar, consiguiendo, de esta forma, un funcionamiento fluido del sistema social[64]. De entre estas instituciones, y al margen del ya comentado mayor o menor desarrollo positivo de cada realidad concreta, destacamos los sistemas de seguridad social, debido, precisamente, a su función integradora y a cómo, superando su supuesta fundamentación en criterios de solidaridad, se instrumentalizan para anular la peligrosidad con que algunas

59. Vid. T. H. Marshall, "Ciudadanía y clase social", cit., pp. 51-52.

60. Vid. A. Giddens, *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, trad. Mª. L. Rodríguez Tapia, Cátedra, Madrid, 1996, pp. 139 y ss.

61. Vid. R. Mishra, *El Estado de bienestar en crisis*, cit., pp. 30-34; P. Rosanvallon, *La crisis del Estado providencia*, cit., pp. 61-68 y 143-144; y R. M. Lo Vuolo, "Economía política del Estado de bienestar: mitología neoliberal y keynesianismo populista", en E. Isuani, R. Lo Vuolo y E. Tenti Fanfani, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 1991, pp. 70-76.

62. Vid. M. García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pp. 30-40.

63. Vid. G. Therborn, "Los retos del Estado de bienestar: La contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones del cambio", en R. Muñoz del Bustillo (comp. y trad.), *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1989, pp. 85-86, donde se denuncia lo "estéril y poco afortunado" que resulta el concepto "Estado keynesiano del bienestar".

64. Vid. sobre esta función integradora que desempeñaba el Estado social, R. Mishra, *El Estado de bienestar en crisis*, cit., pp. 34-39.

clases sociales podían amenazar la estabilidad, desarrollo y reproducción del sistema capitalista. Por un lado, los sistemas de seguridad social contribuyen a "la estabilidad social y política, volviendo conservadores a los jubilados y a los parados"; pero además, y por otro lado, contribuyen a "crear una sensación de seguridad económica entre las filas de los trabajadores en activo", lo que, a su vez, sirve para "armonizar las relaciones entre la dirección y los trabajadores, factor indispensable para la acumulación de capital y el crecimiento de la producción". La existencia y crecimiento de la seguridad social como elemento fundamental en el desarrollo del moderno Estado del bienestar se encuentra, de esta forma, determinada por su utilidad para la creación de un estado de seguridad en el que se facilite la expansión de la producción y los beneficios privados. Así, la seguridad social se consolida como un instrumento ideológico al servicio del capital y no como un seguro para cubrir los riesgos y estados de necesidad de los trabajadores sino, más bien, como "una especie de seguro para los capitalistas y las grandes compañías"[65].

Ciertamente, la seguridad social y el resto de políticas sociales, junto a otros instrumentos, como las medidas *keynesianas* y *fordistas*, e incluso la misma canalización de las reivindicaciones obreras a través de la representación sindical y su capacidad reivindicativa, parece que durante unos años crearon una sensación de bienestar colectivo y frenaron, por lo menos aparentemente, la pauperización creciente del proletariado profetizada por Marx[66]; dando lugar así a una ruptura de la identificación que hasta entonces, y sobre todo durante el siglo XIX, se podía realizar entre obrero y pobre[67]. Este bienestar contribuyó, sin duda, a facilitar la armonía entre capital y trabajo, y se fijó, tras los difíciles períodos de entreguerras y posteriormente la II Guerra Mundial, con una nueva redacción del contrato social que sustentaba las relaciones Estado-sociedad[68]. Lo cual, a su vez, se plasmó en un régi-

65. Vid. J. O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, cit., p. 176. Por todo esto quizás va demasiado lejos García-Pelayo cuando, refiriéndose no sólo a la seguridad social, sino al Estado social en general y a su función integradora, afirma que gracias a este modelo de Estado se ha producido el acceso de la clase trabajadora al estatus propio de los "selectos" miembros de la comunidad nacional. Vid. M. García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pp. 40-46.

66. Vid. K. Marx, *El capital vol. I*, cit., pp. 518 y 546.

67. Vid. L. González-Carvajal, *Con los pobres. Contra la pobreza*, cit., pp. 14-15.

68. No se puede olvidar que "las batallas libradas tras el estado de bienestar ponen de manifiesto con toda claridad la estructura y los conflictos de la sociedad moderna. Las disputas (...) en torno a cuestiones redistributivas, las contiendas sobre la solidaridad, fuerzan a llevar a cabo una constante renegociación del contrato social"; P. Baldwin, *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*, cit., pp. 17-18. Vid. también P. Rosanvallon, *La crisis del Estado providencia*, cit., pp. 36-47, donde se ofrecen útiles pistas para entender el contrato social que sustenta al Estado providencia, así como sus reformulaciones.

men de compatibilidad entre capitalismo y democracia sustentado en dos principios mediadores, los partidos políticos de masas y la democracia de competencia, por un lado; y el Estado de bienestar de base *keynesiana*, por otro lado[69].

En nuestro caso, nos vamos a centrar en el devenir de este modelo de Estado, el Estado del bienestar tal y como se desarrolla en los países occidentales a partir de la posguerra que, como hemos ido viendo en estas páginas, amplía enormemente su ámbito funcional y, como consecuencia, transforma profundamente su estructura[70]. Así, pese a la imagen de armonía que pueda resultar de la interacción de estos elementos, y como acabamos de apuntar un poco más arriba, nos interesa señalar que la coincidencia de intereses entre capital y trabajo parece ser más una ideología que sustenta el Estado del bienestar que una realidad. Como dice I. Gough, la explicación, y a la vez la clave para entender cómo se combinan capital y trabajo estaría en "la amenaza de un poderoso movimiento de la clase trabajadora que fuerza a la clase dirigente a pensar más coherente y estratégicamente y a reestructurar el aparato del Estado con este fin". Esta afirmación nos pone sobre la pista de la complejidad del Estado del bienestar y, en lo que más nos interesa ahora, de que se trata de un Estado que surge y se desarrolla en el marco del conflicto de clases y de las necesidades funcionales del capital para mantener su proceso de acumulación creciente y de reproducción. Es decir, que debe dar satisfacción a las funciones de legitimación y de acumulación que ya comentamos en el capítulo anterior denunció O'Connor como incompatibles y desencadenantes de la propia crisis del Estado. De esta forma, el Estado del bienestar vendría a resultar fruto de la combinación de los intereses del capital y del trabajo y, en palabras de Gough, significaría "la utilización del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población no trabajadora en las sociedades capitalistas". Con esto nos encontramos ante un Estado que aunque sustentado en un nuevo contrato social en el que parecen combinarse los intereses del trabajo y del capital, y en el que existe un cierto margen para la estrategia política, con todas las consecuencias que en el plano intervencionista, regulador y distributivo que ello acarrea, sin embargo, care-

69. Cfr. C. Offe, "Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización", en íd. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, trad. J. Gutiérrez, Sistema, Madrid, 1988, pp. 55-88, donde se analizan estos dos elementos mediadores, su contribución a la compatibilidad capitalismo-democracia y su debilidad actual.

70. Vid. A. Garrorena Morales, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, cit., pp. 82-87, donde, al hilo de la proyección en el artículado de la Constitución española de 1978 de la claúsula "Estado social", se hace este análisis de las transformaciones estructurales y funcionales.

ce de plena autonomía, pues se encuentra limitado por los "imperativos del proceso de acumulación capitalista"[71].

Incluso, no nos parece muy arriesgado dar un paso más y, dejando a un lado la autonomía de lo político frente a lo económico defendida por Poulantzas, -que, por otra parte, tiene el indudable mérito de señalar que lo político no es un simple reflejo de lo económico-, inclinarnos por una interpretación más cercana a la propuesta por R. Miliband y a su concepción de "autonomía relativa", estableciendo un reconocimiento de que las elites económicas constituyen no sólo una clase económicamente dominante, sino también una clase que aunque no se puede considerar en sentido estricto "clase imperante" o "gobernante", sí ejerce un grado decisivo de poder político. Lo que nos llevaría a poder afirmar que detrás de las actuaciones revestidas de "lo público" no va a haber intereses de la colectividad, sino intereses parciales, pero comunes, de clase, de aquellas que en ese momento se encuentren en las posiciones de toma de decisiones relevantes, al margen de que además, de forma predominante, coincidan con las clases que detentan el control sobre los medios de producción[72]. En definitiva, en un Estado con un modelo de producción capitalista, como es el caso del Estado del bienestar, donde la existencia de clases dominantes y clases subordinadas es algo connatural y necesario para una dinámica "funcional" del sistema, el Estado se encuentra imposibilitado de permanecer absolutamente al margen del enfrentamiento entre la dialéctica del poder político y la del poder económico, si es que, por otro lado, llegan a diferenciarse ambos espacios, decantándose del lado del segundo. Esto, finalmente, se traduce en que dejando a un lado las realidades meramente administrativas y las justificaciones ideológicas, la consecución de lo público como un espacio no sólo apto, sino propicio para la realización de las ideas democráticas se presenta como un objetivo harto difícil. Lo cual, por otra

71. Cfr. I. Gough, *Economía política del Estado del bienestar*, cit., pp. 103-155, de donde extraemos las citas arriba recogidas y encontramos un análisis, en clave de economía política marxista, de los orígenes y funciones del Estado del bienestar, así como de las relaciones y límites que el modo de producción capitalista le impone. Vid. también sobre este Estado como garante de la reproducción de la fuerza de trabajo, G. Therborn, "Los retos del Estado de bienestar: La contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones del cambio", cit., pp. 89 y ss.

72. Vid. R. Miliband, *El Estado en la sociedad capitalista*, trad. F. González Aramburu, Siglo XXI, Méjico, 1970, pp. 24-67. Como hemos señalado arriba, en sentido contrario se pronuncia Poulantzas, como podemos ver en N. Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, trad. F. M. Torner, Siglo XXI, Madrid, 1975, sobre todo, pp. 60-116 y 331 y ss. Véase además, en relación al debate mantenido por Miliband y Poulantzas a finales de los 60 y principios de los 70, E. Laclau, *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*, Siglo XXI, Madrid, 1978, pp. 53-88; e I. Gough, *Economía política del Estado del bienestar*, cit., pp. 272-275.

parte, lo tenemos que afirmar con las precauciones a las que nos lleva el hecho de ser consciente de que "si el poder político no es con frecuencia todo lo democrático que esperamos, mucho menos lo es el poder económico, y la única forma que tiene la mayoría de los ciudadanos de influir en él es precisamente a través de los distintos mecanismos democráticos del Estado" [73].

## 2.- EL FILTRO "INEVITABLE" DE LA CRISIS

Al margen de los diferentes grados de desarrollo y dejando a un lado la raquítica particularidad de casos como el español, los países occidentales fueron avanzando en el desarrollo de su modelo de bienestar social hasta que la crisis de 1970 desencadenó que el consenso o compromiso que sustentaba este modelo de Estado mostrara sus debilidades y su fragilidad. En este punto, no vamos a entrar en las causas que llevaron a la crisis del sistema, sino que lo que aquí nos interesa son las consecuencias de esa crisis[74]. No obstante, puede servir de avance de lo que luego desarrollaremos que esta crisis no revela un problema de mera gestión, sino un problema estructural. Es decir, que no se trata realmente de un mero agotamiento coyuntural del modelo *keynesiano*, sino que lo que está ocurriendo es la revelación de la crisis como una crisis estructural, por lo que su solución, de acuerdo a la lógica capitalista en la que se inscribe el sistema, habrá que afrontarla atendiendo a la estructura del aparato de producción y a las relaciones de propiedad en él establecidas[75].

Antes de afrontar las consecuencias de la crisis sí que conviene precisar dos cosas. En primer lugar, que se trata de una crisis que no tiene unos efectos localizados, sino que como consecuencia de los procesos de globalización tiene un alcance mundial[76]. Y, en segundo lugar, que aunque la hemos datado

---

73. Vid. J. F. Martín Seco, *La farsa neoliberal. Refutación de los liberales que se creen libertarios*, Temas de Hoy, Madrid, 1995, pp. 89-90.

74. Probablemente no existe un único factor que determine la crisis y el cuestionamiento de este modelo de Estado tan preocupado por el bienestar de sus ciudadanos. Existen sobre el tema múltiples interpretaciones, y una recopilación de algunas de ellas la podemos encontrar en F. J. Contreras, *Defensa del Estado social*, cit., pp. 147 y ss.; J. Martínez de Pisón, *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, cit., pp. 48-58; y C. Offe, "Algunas contradicciones del moderno Estado social", en íd. *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, trad. J. Nicolás, Alianza Universidad, Madrid, 1992, pp. 371-389, que acaba concluyendo con una serie de paralelismos entre las críticas "derechistas" e "izquierdistas" al Estado social.

75. Vid. en este sentido, A. Gorz, *Los caminos del paraíso. Para comprender la crisis y salir de ella por la izquierda*, trad. J. Marfà, Laia, Barcelona, 1986, pp. 21 y ss.

76. Sobre el fenómeno de la globalización y sus consecuencias existen numerosas publicaciones. Desde una perspectiva crítica pueden verse U. Beck, *¿Qué es la globalización?*

en los años setenta, en realidad, podemos distinguir tres etapas en su evolución[77]. Así, habría un período de precrisis desde finales de los sesenta hasta la primera crisis del petróleo en 1973 caracterizado porque en él la política *keynesiana*, uno de los ejes del pacto social sobre el que se sustentaba el modelo de Estado social, empezó a mostrar sus insuficiencias y limitaciones, lo que refleja acertadamente Galbraith cuando dice que esta política "era una calle de dirección única o, más exactamente, una avenida muy cómoda y placentera para ser recorrida cuesta abajo, pero sumamente abrupta y difícil para quienes debían transitarla cuesta arriba"[78]. A su vez, las citadas insuficiencias y limitaciones se manifestaron en que pese a existir un aumento de la inversión éste no se correspondió con un ritmo similar en el incremento de la productividad, es decir, se produjo un "descenso de la productividad marginal del capital"[79]. Además, y curiosamente para los principios *keynesianos*, comenzó a experimentarse en esta fase un aumento de los índices de desempleo y un incremento de la inflación de forma simultánea, que unido a los elementos anteriores, sobre todo la disminución de la tasa de ganancia, allanaban el camino para la segunda fase de la crisis que iba a coincidir con el fuerte incremento

*Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, trad. B. Moreno y Mª. R. Borràs, Paidós, Barcelona, 1998; N. Chomsky y H. Dieterich, *La sociedad global*, CBC-Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1996; M. Delgado, "La globalización. Actores y atrezzo" en A. Jerez (coord.) *¿Trabajo voluntario o participación?. Elementos para una sociología del Tercer Sector*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 46-77; J. Estefanía, *La nueva economía. La globalización*, Debate, Madrid, 1996; H.-P. Martin y H. Schumann, *La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*, trad. C. Fortea, Taurus, Madrid, 1998; V. Navarro, *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, Ariel, Barcelona, 1997, 189-221; I. Ramonet, *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*, trad. A. Albiñana, Debate, Madrid, 1997, pp. 63-86; M. Aguirre e I. Ramonet, *Rebeldes, dioses y excluidos. Para comprender el fin del milenio*, Icaria, Barcelona, 1998; y los trabajos que aparecen en VV. AA. *El nuevo orden global, dimensiones y perspectivas*, Universidad Nacional de Colombia-Universidad Católica de Lovaina, Santafé de Bogota, 1996; y en el monográfico "Mundialización económica y crisis político-jurídica", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 32, 1995.

77. En relación a estas fases en las que dividimos la crisis, véase C. Berzosas, "Situación y perspectivas de la economía mundial", en C. Berzosas (Comp.) *Tendencias de la economía mundial hacia el 2000*, Iepala, Madrid, 1990, pp. 13-27.

78. Vid. J. K. Galbraith, *Historia de la Economía*, cit., p. 291.

79. La causa de esta distorsión se debe a lo que se denomina crecimiento "capitalístico", y supone que el aparato productivo consume cantidades crecientes de capital por unidad de producto, lo que, a su vez, no se debe tanto a la sustitución de máquinas antiguas por otras más costosas como a la pérdida del capital del dominio sobre su propio desarrollo. Vid. A. Gorz, *Los caminos del paraíso. Para comprender la crisis y salir de ella por la izquierda*, cit., pp. 23-29. La traducción de este "descenso de la productividad marginal del capital" era el recorte de la tasa de ganancia o de beneficio, elemento clave que indicaba el fin de "la edad de oro" del capitalismo moderno. Vid. P. Montes, *Golpe de estado al bienestar. Crisis en medio de la abundancia*, cit., pp. 35-37.

de los precios de diversas materias primas industriales, y, sobre todo, de los precios energéticos. En esta segunda fase de la crisis, de 1974 a 1979, se desencadenan los factores apuntados en la precrisis, es decir, se dispara definitivamente la caída de la producción y del empleo y continúa en aumento la inflación[80]. En 1980 comienza la tercera fase de la crisis coincidiendo con una nueva subida de los precios del petróleo. Siguen acentuándose los elementos de crisis anteriores y los diferentes gobiernos responden aplicando, con diversa intensidad, políticas de ajuste que tienen un único fin, recuperar el índice de beneficio del que disponía el capital antes de la crisis. Durante esta etapa la crisis se desata con toda su virulencia, pero más que por la crisis misma, por los efectos de las soluciones presentadas, entre las que juegan un papel destacado las reducciones presupuestarias, sobre todo en materia de protección social, y la flexibilidad laboral[81], ésta última en el marco de la dogmática renuncia al pleno empleo[82]. En esta época, el neoliberalismo, que se convierte en el escudo ideológico de una burguesía necesitada de una política monetaria que le permita recuperar sus "beneficios perdidos", plantea unas soluciones en lo político, lo económico y lo social presididas por los valores individuales fren-

80. La existencia de la precrisis ayuda a relativizar la importancia de la crisis energética. Como apunta Montes, parece que "el neoliberalismo ha construido una interpretación de la crisis en la que el 'factor energético' desempeña un papel fundamental, una interpretación interesada concebida para defender sus posiciones ideológicas y la política que propugna"; ibídem, p. 38; e íd. *El desorden neoliberal,* Trotta, Madrid, 1996, pp. 66 y ss. Vid. también, D. Anisi, *Trabajar con red. Un panfleto sobre la crisis,* Alianza Editorial, Madrid, 1988, pp. 20 y ss., para quien la subida de precios del petróleo no fue la única causa de la crisis, pero sí planteó la cuestión básica de la misma, el problema de la distribución de la renta y la riqueza.

81. Un análisis crítico de lo que ha supuesto la aplicación de estas medidas neoliberales lo encontramos en V. Navarro, *Neoliberalismo y Estado del bienestar,* cit, pp. 35 y ss. En el mismo sentido, y con especial atención al caso español, J. F. Martín Seco, "Quiebra del modelo económico español", en VV. AA., *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los 80,* Icaria-Instituto Sindical de Estudios, Barcelona-Madrid, 1993, pp. 145-158. Vid. también J. Torres López, *Desigualdad y crisis económica. El reparto de la tarta,* Sistema, Madrid, 1995, pp. 126-132; y C. Mª. Cárcova, *Derecho, política y magistratura,* Biblos, Buenos Aires, 1996, pp. 118-121.

82. Vid. P. Vaquero del Pozo, "Para construir la sociedad del pleno empleo. (Precisamente porque es una utopía)", en VV. AA. *El libro de las 35 horas,* El viejo topo, Barcelona, 1998, pp. 107-169, donde centrado en el empleo se ofrece una visión crítica de las propuestas neoliberales, así como la posibilidad de alcanzar el pleno empleo como algo diferenciador de las políticas de izquierdas. Sin embargo, la renuncia al pleno empleo no es patrimonio del neoliberalismo, como se puede ver, por ejemplo, en C. Offe, "Precariedad y mercado laboral. Un análisis a medio plazo de las respuestas políticas disponibles", en VV. AA. *¿Qué crisis? Retos y transformaciones de la sociedad del trabajo,* Tercera Prensa-Hiruharren Prentsa, Donostia, 1997, pp. 28 y ss.

te a los colectivos y que nos pueden llevar a una situación de "darwinismo social" propia del liberalismo en su estado más puro[83].

En definitiva, lo que esta situación y estas soluciones estaban determinando era que, por un lado, había que recuperar la tasa de beneficio del capital y, por otro lado, que había que recuperarla a costa de las clases no propietarias, originando, así, una fuerte tendencia hacia una desigual distribución de la renta con todas las consecuencias que ello conlleva en el plano político y de (in)gobernabilidad del sistema[84]. De esta forma, si bien la complejidad de las situaciones actuales nos lleva a que estemos atentos a la existencia de una multiplicidad de factores que determinan la creciente desigualdad actual[85]; esto no impide afirmar la responsabilidad principal que en esta desigual distribución de la renta tienen las políticas regresivas neoliberales, cuyos planteamientos, como dice Galbraith al hilo del análisis de las políticas tributarias de Reagan, se podían resumir como "la teoría de que si se alimenta al caballo generosamente de avena, algunos granos caerán en el camino para los gorriones"[86]. No obstante, en este punto conviene precisar que si bien es cierto que existió en la mayoría de países desarrollados una tendencia generalizada a la desigualdad, su intensidad no fue la misma en todos los países, ni existió una identidad cronológica en la misma, como lo demuestran los resultados positi-

83. Sobre esta utilización por el capital del liberalismo en la versión neoliberal, vid. J. Albarracín, "Ideología, errores y malas intenciones", en VV. AA., *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los 80,* cit., pp. 24 y ss.; P. Montes, *Golpe de estado al bienestar. Crisis en medio de la abundancia,* cit., pp. 42-49; íd. *El desorden neoliberal,* cit., p. 41. En relación a la aplicación práctica de estas soluciones en los campos del empleo, los servicios sociales y la pobreza por los gobiernos Tatcher y Reagan, vid. R. Mishra, "El Estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá", trad. R. Muñoz de Bustillo, en R. Muñoz de Bustillo (Comp.), *Crisis y futuro del Estado de bienestar,* Alianza Editorial, Madrid, 1989, pp. 62-67. Finalmente, véanse las aportaciones que en relación a los principales efectos políticos y sociales del neoliberalismo se recogen en VV. AA., *Neoliberalismo versus democracia,* Las Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1999.

84. Vid. en relación a las consecuencias políticas del neoliberalismo, atendiendo especialmente al modelo paradigmático de los EE. UU., V. Navarro, *Neoliberalismo y Estado del bienestar,* cit., pp. 109-186. Vid. también, J. González Calvet, "Prestaciones sociales, eficiencia y equidad. Análisis del gasto de protección social en España, 1982-1992", en VV. AA., *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los 80,* cit., pp. 247-251, centrado en los efectos regresivos de las experiencias británica y norteamericana.

85. Cfr. L. C. Thurow, *El futuro del capitalismo,* trad. N. Puig Macaray, Ariel, Barcelona, 1996, pp. 28-197, donde partiendo de que "económicamente, la distribución de la renta y de la riqueza es el equivalente de la superficie de la Tierra", y habiendo constatado la creciente desigualdad económica en los países capitalistas, analiza la responsabilidad de las diferentes "placas tectónicas de la economía mundial".

86. J. K. Galbraith, *La cultura de la satisfacción. Los impuestos, ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?,* trad. J. M. Alvarez Flórez, Ariel, Barcelona, 1992, pp. 35-36.

vos de las diversas investigaciones en relación al gasto social y a sus efectos redistributivos en la España de los ochenta y principios de los noventa[87]. Lo cual, por otro lado, podría explicar la afirmación, quizás no exenta de una cierta ironía, que se realiza en un reciente trabajo en el sentido de que España habría ganado tiempo al tiempo y hoy se situaría en el adelantado puesto 13 de un "hipotético ranking de Estados del Bienestar"[88].

De cualquier modo, y para lo que ahora nos interesa, estas consecuencias y, sobre todo, la aparición, antes o después, de una creciente desigualdad, iban a poner en evidencia los logros conseguidos por un sistema, el Estado social, que no afrontaba la raíz del problema, sino que se dedicaba a dar soluciones paliativas que le permitieran garantizarse una reproducción de forma pacífica. Si existía una crisis, detrás de la misma latía un conflicto que, en este caso, tenía su raíz en la forma desigual de establecer la participación en los resultados de la actividad económica. Las decisiones sociales y políticas destinadas a afrontar ese conflicto, y, por lo tanto, esa crisis, iban a reflejar "la voluntad del grupo social que ha sido capaz de transformar su interés particular en preferencia colectiva". Pero en este punto surge el problema de conseguir de los "perdedores", es decir, y en este caso, de los trabajadores que

87. Vid. en este sentido, A. Estruch Manjón *Desigualdad y política redistributiva. Una estimación de la incidencia de los gastos sociales en España a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (1990-1991)*, Cedecs, Barcelona, 1996, sobre todo, pp. 163-226; y también L. Ayala, R. Martínez López y J. Ruiz-Huerta Carbonell, "La distribución de la renta en España desde una perspectiva internacional: tendencias y factores de cambio", en VV. AA., *La desigualdad de recursos (II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza)* Fundación Argentaria, Madrid, 1996, pp. 315-440, donde se reconoce la tendencia a la desigualdad que aunque no de forma homogénea existe en el marco de la OCDE, indicando los posibles factores de esta diversidad, así como la singularidad del caso español por la puesta en marcha tardía de sus mecanismos redistributivos que habrían podido actuar como elementos de moderación.

88. Vid. M. Gaviria, *La séptima potencia. España en el mundo*, Ediciones B, Barcelona, 1996, pp. 57-67 y 369-374. En otro sentido, y aun reconociendo el crecimiento que ha existido del sistema de bienestar en España durante la década de los ochenta, González Calvet dice que lo que se ha consolidado es un "raquítico sistema de bienestar", y que "la década socialista no ha supuesto ni una disminución de la pobreza ni una mayor redistribución de la riqueza"; J. González Calvet, "Prestaciones sociales, eficiencia y equidad. Análisis del gasto de protección social en España, 1982-1992", cit., pp. 251-267. Quizás en un término medio, y a través del análisis de la evolución del gasto social en la España de los 80 y principios de los 90, encontramos a G. Rodríguez Cabrero, "La política social en España: 1980-92", en M. Juárez (Dir.), *Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000*, vol. II, Fundación Foessa, Madrid, 1994, pp. 1443-1494. Vid. finalmente, el estudio temporal y comparado E. Bandrés, *El Estado de bienestar en España: entre los logros del pasado y la oportunidad de las reformas*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Zaragoza, 1997, pp. 7-22.

veían reducidos sus salarios directos e indirectos, un grado de aceptabilidad de esas soluciones suficiente para proporcionar una cierta legitimidad al sistema[89].

Las soluciones que han dominado a la hora de resolver la crisis han sido las soluciones que desde una perspectiva neoliberal, compartida en muchas ocasiones desde la socialdemocracia y sectores de la izquierda como algo natural e indiscutible[90], han insistido en la protección de unos determinados intereses económicos, y para superar los problemas de aceptabilidad por parte de los "perdedores" se han presentado como soluciones ideológicamente únicas, dogmáticas[91]. Lo cual, por otro lado, ha permitido que algunos nieguen cualquier posibilidad de futuro cambio y lleguen a plantear el "fin de la historia"[92]; y todo ello pese a que incluso en los EE. UU., espacio privilegiado en el desarrollo de estas políticas, han seguido existiendo corrientes críticas de

89. Vid. J. Torres López, *Desigualdad y crisis económica*, cit., pp. 89-91. Había que revestir de validez las soluciones favorables a los propietarios, y eso se conseguiría respetando la máxima de que "los disparates de los ricos pasan en este mundo por sabios proverbios"; J. K. Galbraith, *La cultura de la satisfacción. Los impuestos, ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?*, cit., p. 63.

90. Vid. P. Montes, *El desorden neoliberal*, cit., p. 146. La escasa diferencia que en numerosas ocasiones existe entre las políticas sociales y económicas diseñadas y puestas en marcha en los diferentes países industrializados, ya estén gobernados por partidos conservadores o socialdemócratas, se enmarca en la actual situación de confusión entre izquierda y derecha y entre conservadurismo y radicalismo. Vid. sobre esto último A. Giddens, *Más allá de la derecha y la izquierda*, cit., sobre todo, pp. 31-84. Por otro lado, en este debate de la dicotomía derecha(s)-izquierda(s) resulta indispensable la lectura de N. Bobbio, *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, 2 ed., Trad. A. Picone, Taurus, Madrid, 1995, donde, a partir del diferente tratamiento que se hace de la igualdad desde ambas posiciones, se ofrece una respuesta positiva a la pregunta sobre si existen todavía estos términos.

91. Esto hace que se llegue a hablar de "pensamiento único", sobre el cual encontramos aportaciones críticas en: I. Ramonet, "Pensamiento único y nuevos amos del mundo", trad. por Mª. Méndez, en N. Chomsky e I. Ramonet, *Cómo nos venden la moto*, Icaria, Barcelona, 1995, pp. 55-98; I. Ramonet, *Un mundo sin rumbo*, cit., sobre todo, pp. 63-116; J. Estefanía, *Contra el pensamiento único*, Taurus, Madrid, 1996; y J. M. Naredo, "Sobre el 'pensamiento único'", en *Archipiélago* 29, 1997, pp. 11-24.

92. Vid. F. Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona, 1992. En sentido contrario, Dahrendorf plantea: "¿El fin de la historia? Hace falta una mente muy miope para proponer semejante idea. De hecho, muchos de nosotros sentimos que la historia está verdaderamente en movimiento; casi nos mareamos con su velocidad"; R. Dahrendorf, "La naturaleza cambiante de la ciudadanía", trad. I. M. Pousadela, en VV. AA. *Ciudadanía. El debate contemporáneo*, cit., p. 141. Una visión crítica de la contribución de Fukuyama al tema del "fin de la historia" la encontramos en P. Anderson, *Los fines de la historia*, trad. E. von der Walde, Anagrama, Barcelona, 1996, pp. 97 y ss.

pensamiento económico, como es el caso de la *radical political economics* [93]. De cualquier forma, los dogmas de fe propios de la condición de sumos sacerdotes con que se ha investido a los economistas han sido elementos que han contribuido a esa creencia de solución única e inevitable, materializada, de una parte, en recuperar los excedentes empresariales, flexibilizar el mercado de trabajo, conseguir una mayor moderación salarial, relanzar la inversión privada y favorecer el crecimiento de la economía; pero también en la pérdida de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, en el aumento del número de desempleados, en el desempleo de larga duración, en el incremento del desempleo de los jóvenes, en dramáticos procesos de reconversión industrial, en situaciones de frustración personal y social, ...., y, en suma, en "un cúmulo de problemas políticos, sociales y personales que el mundo occidental hacía tiempo que había dejado de tomar como habituales"[94].

Se ponía así de manifiesto que la cuestión era más compleja de lo que se pretendía presentar con la "solución única". En realidad, y aunque en un principio se pretendieran aplicar soluciones que trataban sólo de la quiebra de los postulados *keynesianos*, detrás de las políticas neoliberales estaba el convencimiento, fuera o no cierto, de que el Estado del bienestar había ido demasiado lejos en su función redistributiva y desmercantilizadora. La idea que se imponía era que había habido un exceso de democracia materializado en los niveles de seguridad proporcionados a los trabajadores por la existencia de espacios desmercantilizados, así como en el grado de igualitarismo y libertad al que habían accedido las sociedades. Todo lo cual ponía en peligro los procesos de acumulación de capital, la libertad económica, la esencia misma del sistema capitalista, originando, de esta forma, y siempre desde la perspectiva neoliberal, indudables problemas de disfuncionalidad y gobernabilidad al sistema que afectaban al deterioro del "clima social"[95]. Y es que, como recoge Anisi, "los vientos de libertad no son nada agradables para el capitalismo. La demostración de que era posible vivir sin trabajar para el capital, aprovechan-

93. Para una aproximación a las posturas de la *radical political economics*, véase A. Barceló, *Economía política radical*, Síntesis, Madrid, 1998. Vid. también como ejemplo de crítica desde la economía, Declaración de los 'economistas europeos por una política económica alternativa en Europa', "Pleno empleo, cohesión, y social equidad", en VV. AA. *El libro de las 35 horas*, cit., pp. 95-105.

94. Vid. D. Anisi, *Trabajar con red*, cit., pp. 13-15 y 49-50. Vid. también el intento de "desacralizar la aritmética social en que se ha convertido la economía" que se presenta en J.-P. Fitoussi, *El debate prohibido. Moneda, Europa, pobreza*, trad. G. Sánchez, Paidós, Barcelona, 1996.

95. Cfr. D. Anisi, *Creadores de escasez: del bienestar al miedo*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, pp. 61 y ss; J. Torres López, *Desigualdad y crisis económica*, cit., pp. 95-96 y 120-122; y P. Montes, *El desorden neoliberal*, cit., pp. 145-146.

do las grietas del sistema, fue llevada a cabo por multitud de jóvenes en los sesenta. La libertad que otorga a los individuos un sistema amplio de seguridad social podía convertirlos en arrogantes en relación con un posible trabajo asalariado (...). En el conflicto resultante se ha escogido restablecer el capitalismo primitivo a costa de reducir la democracia y la seguridad"[96].

Así, la crisis adquiría tintes complejos y acababa desembocando en una triple crisis, con lo que la crisis inicial del elemento *keynesiano*, aunque importante, no resultó tan determinante como las posturas ideológicas que escondían intereses concretos y se sirvieron de ella casi a modo de excusa[97]. A través de construcciones ideológicas vertebradas en la racionalidad económica se justificaron los intereses y deseos de las clases dominantes cuando, en realidad, lo que pretendían era echar abajo aquello que se había venido constituyendo, con sus múltiples imperfecciones, como una "buena sociedad" levantada sobre los pilares de la ciudadanía y la solidaridad, lo cual requería toda una estrategia privatizadora con la desinvención del Estado del bienestar como eje[98]. Nos encontramos, de este modo, con una crisis compleja conformada por tres elementos interrelacionados en un proceso de retroalimentación, una crisis económica, una crisis del Estado de bienestar y sus instituciones redistributivas, y una crisis de valores. La crisis económica da lugar a la aparición de fenómenos que afectan a la estabilidad social, tales como unos importantes índices de desempleo y el resurgir de situaciones de economía sumergida y de explotación. A su vez, esta crisis envía a una gran parte de la población hacia los sistemas de protección del Estado de bienestar que sufren una reducción de sus ingresos y un aumento en las demandas, ya que si las cantidades aportadas por los trabajadores, ahora desempleados, disminuyen, al mismo tiempo, las necesidades que estos colectivos tienen de prestaciones estatales aumentan. Finalmente, este círculo se alimenta con la crisis de valores, que hace que la primacía de determinados "valores", como el individualismo, la eficacia o la competitividad, en el marco de una crisis económica y sin mecanismos de protección social, arrastre a la población más vulnerable hacia situaciones de mar-

96. Vid. D. Anisi, *Trabajar con red*, cit., pp. 140-142, y también 161-164.

97. En E. A. Isuani, "Bismarck o Keynes: ¿Quién es el Culpable? Notas sobre la acumulación de la crisis?", en E. Isuani, R. Lo Vuolo y E. Tenti Fanfani, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, cit., pp. 9-26, se plantea que la crisis es más del Estado *keynesiano* que del Estado del bienestar, concluyendo que la estrategia conservadora no puede permitirse demoler el modelo *keynesiano* sin preservar, aun con modificaciones, el Estado del bienestar.

98. Cfr. R. Petrella, *El bien común. Elogio de la solidaridad*, trad. Mª. P. de la Bellacasa, Debate, Madrid, 1997, pp. 45 y ss. Un ejemplo de estas construcciones ideológicas es la política social desarrollada por Reagan en la década de los ochenta. Vid. N. Glazer, *Los límites de la política social*, trad. C. López Alonso, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, pp. 53-80.

ginación, hacia el "basurero social", donde deben convivir, y en algún caso vivir, de la prostitución, la delincuencia, las drogodependencias, etc., lo cual, como a nadie se le escapa, es difícil que no suponga en la sociedad actual una relación de dominación o de explotación[99].

En esta situación, y con el reconocimiento de esta crisis global del capitalismo y de su forma moderna, el Estado social, se acababa por desvelar la insuficiencia de dicho Estado como mecanismo de integración. En cierta medida, y ofreciendo un bienestar generalizado a la población obrera, sí que había cumplido con esa función que se le asignaba de asimilarla y pacificarla, "desactivando en parte sus reivindicaciones más inmediatas y cortándole la hierba bajo los pies a los movimientos revolucionarios"[100]. El Estado social, a través de sus propuestas sociales y de sus instituciones de bienestar, había conseguido un nivel de seguridad para la clase obrera que ya no permitía la identificación que hacíamos en el XIX y al inicio del XX entre pobre y trabajador. Sin embargo, la historia no había terminado; el capitalismo reclamaba la dosis de desigualdad que le permitiera seguir reproduciéndose, y la crisis hizo que se abriera la "caja de pandora"[101]. La misma dinámica del Estado social, que en principio venía a ofrecer una solución al conflicto entre capital y trabajo, iba a producir una creciente dualización social. El crecimiento económico, pero también los mismos sistemas de protección social, daban lugar a un proceso que en una misma línea ofrecía dos sentidos "simultáneos pero contradictorios". A la vez que un "impulso *ascendente*" venía a alcanzar a la mayoría de la población, un "impulso descendente" amenazaba a la población más vulnerable. La capacidad integradora de este modelo de Estado se ponía claramente en evidencia[102].

99. Vid. L. González-Carvajal, *Con los pobres. Contra la pobreza*, cit., pp. 19-23; y J. Torres López, *Desigualdad y crisis económica*, cit., pp. 177-179. En J. Martínez de Pisón, *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, cit., pp. 58-65, el autor, tras plantear la pregunta "¿Crisis del Estado o crisis de la civilización?", nos aporta elementos para comprender la complejidad del momento.

100. P. Montes, *El desorden neoliberal*, cit., p. 37.

101. "Junto a los aspectos económicos, los ataques al Estado del Bienestar responden al propósito político de crear unas nuevas condiciones -inseguridad en una buena parte de la población, debilitamiento de la conciencia colectiva, exacerbación del individualismo, etc.-, que ortorguen una ventaja decisiva a la burguesía para liquidar definitivamente el período abierto tras la Segunda Guerra Mundial"; ibídem, p. 153. En este sentido, un punto concreto es la consideración del desempleo como funcional al sistema capitalista. Vid. M. Kalecki, "Aspectos políticos de la ocupación plena", en E. K. Hunt y J. G. Schwartz, *Crítica de la teoría económica,* Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1977, pp. 401-409.

102. Vid. F. J. Contreras, *Defensa del Estado social*, cit., pp. 165-166.

## 3.- LA DESIGUALDAD VISIBLE

En este marco, las situaciones de desigualdad se estaban haciendo visibles y anunciaban que la sociedad se iba a ver sometida a procesos de descomposición de la cohesión social que acabarían concluyendo en "el hundimiento de la legitimidad del Estado y del orden social basado en el Derecho", es decir, en la quiebra del modelo de Estado social como "productor de orden"[103]. Se trataba del momento preciso para la expansión de la estrategia privatizadora de lo social sostenida por la política neoliberal. La "ofensiva neoliberal", en su crítica de los aspectos jurídicos y políticos del Estado social, se servía de un discurso que enlazaba con lo que Hirschman ha denominado "retóricas de la intransigencia", y que clasifica en tres tipos de tesis reaccionarias, la del riesgo, la de la perversidad y la de la futilidad[104]. Centrándonos en el tema de la igualdad y las políticas sociales tendentes a su consecución, y dejando a un lado la tesis de la futilidad, que plantea algún problema de compatibilidad con las otras dos retóricas y que guarda una cierta relación con lo que luego veremos como "efecto Mateo", cronológicamente hablando encontramos, en primer lugar, la tesis del riesgo. Esta tesis tiene sus esbozos iniciales en 1944, cuando en los momentos en que se comenzaba a desarrollar el Estado del bienestar en sentido moderno, mucho antes de ponerse pues en tela de juicio, se publica la obra de Hayek *Camino de servidumbre*, que reza dedicada a "los socialistas de todos los partidos", y a través de la cual se sostiene que las actitudes estatales intervencionistas en el plano económico suponen el nuevo riesgo principal para la libertad y la democracia[105]. Más adelante, a partir de los años 60 y 70, la crítica de los aspectos jurídicos y políticos del Estado social profundiza en esta tesis del riesgo con su correlato en la defensa exacerbada del "individualismo", de la libertad en su sentido negativo, es decir, como protección ante cualquier intervención a la que vienen a identificar como coacción[106]. En este sentido, y enla-

103. Vid. A. Gorz, *Los caminos del paraíso. Para comprender la crisis y salir de ella por la izquierda*, cit., pp. 31-33.

104. Vid. A. O. Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, trad. T. Segovia, FCE, Méjico, 1991.

105. Si bien la obra arriba citada, y como se ha recogido ya en páginas anteriores, supuso una denuncia de cómo la intervención estatal suponía una amenaza a la libertad y la democracia, también es cierto, como nos apunta A. O. Hirschman, que la crítica a las políticas de bienestar social estaba muy modulada por la situación que se vivía entonces, tiempo de guerra, publicación del "Informe Beveridge"... En este sentido, y siguiendo las indicaciones de Hirschman, se recomienda la lectura del capítulo 9, "Seguridad y libertad" de la obra de Hayek, F. A. Hayek, *Camino de servidumbre*, cit., pp. 155-170. Vid. también, A. O. Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, cit., pp. 126-128.

106. Sobre la libertad en los neoliberales, véase, por ejemplo, y junto a la obra arriba citada, M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago, 1982, sobre todo, pp. 7-36; F.A. Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, trad. J. V. Torrente,

zando con la tesis de la perversidad, las intervenciones estatales fundamentadas en la idea de "justicia social" o "justicia distributiva", y que se diseñan en favor de la igualdad o, más en concreto, en favor de la distribución de ingresos, consiguen unos resultados diferentes de los deseados, ya que para estos discursos conservadores los resultados de su aplicación no significaban una solución del problema, sino su agudización o su transformación en nuevos problemas[107]. Así, partiendo de la diferencia entre igualdad legal o formal e igualdad de resultados, estas políticas neoliberales se inclinaban por las primeras y consideraban que la consecución de la segunda podía ponerlas en peligro[108]. De esta forma, las retóricas neoliberales nos llevan, por un lado, a negar la capacidad de las políticas sociales para resolver los problemas sociales, acusándolas de fomentar comportamientos, por lo menos, irresponsables, sino "inmorales"; y, por otro lado, a reconstruir la cuestión social en multitud de problemas individuales. Se trata de aplicar la citada defensa del individualismo al tratamiento de la cuestión social, atomizarla y circunscribirla al terreno moral, es decir, vaciarla de contenido, permitiendo, así, crear las condiciones necesarias que eximan "al mercado en el retorno tendencial a una sociedad estamentaria"[109].

Unión Editorial, Madrid, 1991, sobre todo, pp. 313 y ss.; íd. *Derecho, legislación y libertad. Una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política, vol. I: Normas y orden*, 2ª ed., trad. L. Reig, Unión Editorial, Madrid, 1985, pp. 109-140; y los argumentos antiestatistas de R. Nozick, *Anarquía, Estado y Utopía*, trad. R. Tamayo, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1988. Vid. también sobre la cuestión capitalismo-individualismo, P. L. Berger, *La revolución capitalista*, trad. A. Aguilar, Península, Barcelona, 1991, pp. 113-140. En relación a la crítica neoliberal a los aspectos jurídico-políticos del Estado social, J. Martínez de Pisón, "La crítica neoliberal al Estado social. Un resumen y una valoración", en *Doxa* 15-16, 1994, pp. 253-260; y para una visión crítica del significado y utilización que hacen los neoliberales de la libertad, íd. "Libertad y Estado en la teoría neoliberal", en *Anuario de Filosofía del Derecho* XIII-XIV, 1996-97, pp. 241-264; e íd. *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, cit., pp. 124-146. Vid. también la visión crítica que de la idea de libertad y del antiestatismo en los neoliberales nos aporta P. Green, *The pursuit of inequality*, Martin Robertson, 1981, Oxford, pp. 211-249, centrado éste, sobre todo, en Nozick y Friedman; y, en un tono más descriptivo, D. Harris, *La justificación del Estado de bienestar*, cit., pp. 57-102; y Mª J. Rubio Lara, *La formación del Estado social*, cit., pp. 410 y ss.

107. Vid. M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, cit., pp. 161 y ss; F. A. Hayek, *Derecho, legislación y libertad, vol. II: El espejismo de la justicia social*, 2ª ed. trad. L. Reig, Unión Editorial, Madrid, 1988, sobre todo, pp. 119-182 y 233-260; íd. *Los fundamentos de la libertad*, cit., pp. 352-396; y N. Glazer, *Los límites de la política social*, cit., sobre todo, pp. 11-30, 129-135 y 199-212.

108. Para estas políticas "el capitalismo es dinámico porque es desigual, y los intentos dirigidos hacia la igualdad pueden tener como consecuencia última la pérdida de la iniciativa"; R. Crompton, *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*, trad. T. Casado, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 22-23.

109. Cfr. F. Alvarez-Uría, "Retórica neoliberal. La gran ofensiva de los científicos sociales contra las políticas sociales en EE. UU.", en *Claves de Razón Práctica* 80, 1998, pp. 20-28.

De este modo, y en el escenario dibujado por estas "retóricas de la intransigencia", la crisis y las soluciones propuestas y aplicadas a ésta por las políticas neoliberales contribuyen a visibilizar las situaciones de desigualdad material a las que no consideran como algo necesariamente negativo, reactivando, así, el conflicto social. Pero este conflicto se aleja de los términos tradicionales, ya no es tanto el conflicto entre las clases de empresarios-propietarios y las clases trabajadoras. En el desarrollo del Estado capitalista moderno y su forma concreta del Estado social se había previsto conseguir la anulación del conflicto a través de la separación institucional de la economía y la política, lo que no significa la despolitización de la economía perseguida por los neoliberales, sino "que los modos de participación en una esfera no están determinados por los de la otra"[110]. En el Estado social la clase obrera asumía unos planteamientos pragmáticos y puramente economicistas que le hacían vender sus fuerza de trabajo a cambio de una recompensa económica y servirse de las oportunidades que le proporcionaba dicho Estado para alcanzar un cierto nivel de seguridad. Esta clase se incorporaba a un sistema de derechos ciudadanos desarrollado y se podía llegar a decir que sufría casi una especie de "aburguesamiento" que permitía al Estado hablar del mantenimiento de unos niveles altos de integración social[111]. Es decir, y como hemos visto más arriba, se rompía la relación trabajo-pobreza y se conseguía, de este modo, controlar y anular a una clase que hasta entonces suponía un potencial peligro, asegurando, así, el proceso de acumulación capitalista. Sin embargo, la crisis y sus soluciones neoliberales tendentes a la recuperación de la tasa de beneficio del capital cierran el paso con sus consecuencias a estos procesos de integración[112].

Hoy la visibilidad de la miseria y de la desigualdad facilitan, a su vez, la de la estructura de clases, y refuerzan, de este modo, el escepticismo en relación a la consecución de logros en los campos de la integración, la cohesión y la estabilización de la sociedad capitalista[113]. Ciertamente, que exista conflic-

110. Cfr. A. Giddens, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, trad. J. Bollo, Alianza Universidad, Madrid, 1979, p. 337.

111. Vid. R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 325-387; y también en relación a la clase obrera en la sociedad capitalista, A. Giddens, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, cit., pp. 233 y ss.

112. "Un sistema económico que tiende a economizar trabajo y a hacerlo más flexible, y por lo tanto inestable y variable, está erosionando el modelo de integración social implícito en el modelo económico del fordismo, el keynesianismo y el Estado de bienestar"; M. Gaviria, M. Laparra y M. Aguilar, "Aproximación teórica al concepto de exclusión", en VV. AA., *Desigualdad y pobreza hoy*, Talasa, Madrid, 1995, pp. 133-134.

113. En este sentido, véanse los trabajos que aparecen publicados en I. Gough and G. Olofsson (Eds.), *Capitalism and Social Cohesion. Essays on Exclusion and Integration*, Macmillan Press, London, 1999, donde se realizan aportaciones a cuestiones relativas a la integración y exclusión en las actuales democracias occidentales.

to no significa que necesariamente exista "conciencia de conflicto", pero también es cierto que determinados factores como la visibilidad de la estructuración de clases contribuyen a que sí que podamos hablar de la existencia del clima adecuado para la "conciencia de conflicto". Además, si ésta se origina en situaciones de contradicción se convierte en una conciencia revolucionaria que afecta a la estabilidad del sistema[114]. En concreto, en primer lugar, y como riesgos que ponen en peligro la institucionalización y normalización del conflicto, la "democratización de la lucha de clases" a la que se refiere Dahrendorf[115], podemos hablar de la extensión de un proceso de dualización que, por otro lado, y salvando las distancias, recuerda el análisis que Marx y Engels hicieron en su día en el sentido de que "toda la sociedad tiende a separarse, cada vez más abiertamente, entre dos grandes campos enemigos, en dos grandes clases antagónicas: la burguesía y el proletariado"[116]. Este proceso de dualización, "sudafricanización social", como lo denomina Gorz, afecta hoy a las clases trabajadoras al verse sumidas en procesos de polarización, de separación, entre aquellos que disponen de trabajos seguros, bien pagados y relativamente cualificados, cuyo número, además, está en retroceso; y aquellos que o no disponen de trabajo involuntariamente o disponen de trabajos inseguros, mal pagados y sin cualificación, quienes, al contrario que los anteriores, se están incrementando[117]. Sin embargo, sólo con ese término de dualización no se describe toda la complejidad del proceso, ya que en realidad podemos hablar, como hace Mingione, de "fragmentación social", o mejor de "polarización fragmentada"[118]. Esto no sólo contribuiría a dotar de pleno significado

114. Cfr. A. Giddens, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, cit., pp. 130-134.

115. Sobre esta "democratización de la lucha de clases" y los problemas que hoy atraviesa, así como los efectos de éstos sobre la virtualidad del contrato social, vid. R. Dahrendorf, *Ley y orden*, trad. L. Mª. Díez-Picazo, Civitas, Madrid, pp. 107-152.

116. K. Marx, y F. Engels, *El manifiesto comunista*, cit., p. 103.

117. Vid. A. Gorz, *Los caminos del paraíso. Para comprender la crisis y salir de ella por la izquierda*, cit., pp. 156-157. Un análisis del empleo generado en los últimos años en nuestro país, destacando su mala calidad, lo encontramos en R. Muñoz de Bustillo Llorente, "Salarios, desempleo y calidad de empleo", en VV. AA., *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los 80*, cit., pp. 174-191; y F. Miguélez Lobo, "Vulnerabilidad laboral en la jungla contractual", en F. Alvarez-Uría (Ed.), *Marginación e inserción. Los nuevos retos de las políticas sociales*, Endymion, Madrid, 1992, pp. 191-197. Además, y por otro lado, este dualismo no sólo afecta a las formas de trabajo, sino también a las formas de ganarse la vida que no están socialmente reconocidas como legales y a las formas de consumo. Cfr. en este sentido, D. Anisi, *Trabajar con red*, cit., pp. 40-47.

118. Vid. E. Mingione, *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*, trad. A. G. Cuspinera, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993, pp. 531-574. Una versión resumida de estas páginas y dedicada sólo a las sociedades urbanas de los países industrializados está en íd. "Polarización, fragmentación y marginalidad en las ciudades industriales", trad. A. Rojo, en A. Alabart, S. García y S. Giner (comps.), *Clase, poder y ciudadanía*, Siglo XXI, Madrid, 1994, pp. 97-122.

a la crisis cultural y a la pérdida de identidad que atraviesa la clase obrera[119], sino también y relacionado con ello, a explicar la actitud de resignación pasiva adoptada por estas poblaciones, es decir, a dotar de sentido a la ausencia, salvo excepciones, de intereses de clase y esquemas de acción colectiva[120]. Lo cual, a su vez, se concreta para tranquilidad de algunos en que, por lo menos hasta el momento, las nuevas formas de marginación social no han revelado "signos claros de movilización política coherente, capaz de enfrentarse efectivamente a las poderosas tendencias que están dando lugar a la generalización de grandes áreas de penuria y marginación sociales hasta en las propias sociedades consideradas como más prósperas"[121].

En este contexto de "polarización fragmentada", y pese a los citados problemas que el fenómeno de fragmentación conlleva en los ámbitos cultural y de la identidad, el tratamiento de esta profunda brecha como rasgo permanente del capitalismo del Estado del bienestar puede y debe hacerse, a mi entender, desde las posibilidades que ofrece el análisis de clase. Y esto sin tener que resultar radicalmente opuesto al hecho de que, como U. Beck ha comentado, nos encontremos en un período dominado por un intenso proceso de individualización, que en el plano de las desigualdades tiene una manifestación pre-clara en la "democratización del desempleo" a la que se llega por su masificación y generalización, y que conduce a una disolución de los vínculos de clase tradicionales en una sociedad que sigue siendo capitalista, con las consiguientes estructuras y desigualdades[122]. Ahora bien, se trata de dar una

119. Vid. A. Bilbao, *Obreros y ciudadanos*, cit., sobre todo, pp. 67 y ss.; y E. del Río, "Crisis de la cultura obrera", en VV. AA. *¿Qué crisis? Retos y transformaciones de la sociedad del trabajo*, cit., pp. 105-122. Vid. también A. Recio, "Sindicatos y globalización económica", en VV. AA. *¿Qué crisis? Retos y transformaciones de la sociedad del trabajo*, cit., pp. 159-180; y L. Enrique Alonso, "Sindicalismo y ciudadanía: los dilemas de la solidaridad en la era de la fragmentación", en VV. AA. *¿Qué crisis? Retos y transformaciones de la sociedad del trabajo*, cit., pp. 181-220, donde se recogen los efectos que esta crisis tiene en el ámbito de los sindicatos.

120. Una clara excepción a esta pasividad es el movimiento contra el paro y la precariedad que se organizó en Francia entre finales de 1997 y principios del 1998. Vid. La asamblea de Jussieu y el movimiento contra el paro y la precariedad, *Los parados felices*, Virus, Barcelona, 1998; P. Bourdieu, "El movimiento de los parados. Un milagro social", en íd. *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*, trad. J. Jordá, Anagrama, Barcelona, 1999, pp. 129-132; y el dossier que se recoge en *Página Abierta* 80, 1998, pp. 40-45. En otro plano, pero también como ejemplo de estas excepciones, están las Asambleas de parados de Euskadi. Vid. Asamblea de Parados de Sestao, *Parados que se lo curran*, Tercera Prensa-Hirugarren Prentsa, Donostia, 1997.

121. E. Mingione, *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*, cit., pp. 571-572.

122. Vid. U. Beck, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, trad. J. Navarro y otros, Paidós, Barcelona, 1998, sobre todo, 101-129.

lectura al análisis de clase que no se oponga frontalmente a este proceso individualizador. Y así, dadas las transformaciones estructurales actuales que afectan a la morfología social y a los actores sociales provocando nuevas formas emergentes de exclusión y problemas de integración social, no nos sirve tanto el análisis desde el concepto de clase convencional, sino desde una perspectiva nueva, más inmediata, que tiene que ver más con los "modos de vida" que con los "modos de producción" y que se fija en la desigual distribución de la condición de ciudadanos, y más concretamente, y dada la todavía centralidad del trabajo, de los bienes de empleo[123]. Lo cual, ciertamente, no evita los problemas y el escepticismo a los que nos acabamos de referir en relación a que los *pobres en empleo* se articulen en una acción colectiva y la doten de "un objetivo positivo y coherente", pero sí permite acceder a la importancia de la división en clases de empleo como componente central de la estructura de clases[124]. Por otro lado, y aunque en la situación actual se pueda llegar a hablar de que la lucha de clases en el capitalismo del Estado del bienestar se establece en torno al empleo, los *pobres en empleo* frente a los *ricos en empleo*, esto no significa que haya que dejar totalmente de lado la perspectiva de soluciones de tipo estructural que establezcan una justa distribución de la propiedad de los bienes productores de riqueza, pues como ya establecieron para su época Marx y Engels recogiendo lo dinámico del proceso, "la moderna sociedad burguesa (...) no ha abolido los antagonismos de clase. Lo que ha hecho ha sido crear nuevas clases, nuevas condiciones de opresión, nuevas modalidades de lucha, que han venido a sustituir a las antiguas"[125].

En lo que ahora nos interesa, el concepto de clase, con las precisiones que acabamos de apuntar, cobra una especial importancia, pues es él quien "polariza en mayor grado la atención sobre la problemática de la desigualdad social"[126]. De allí que si bien no esté entre nuestros objetivos ponernos a discutir sobre una teoría de clases, no podemos dejar de reivindicar la utilidad de este concepto en el tema de la desigualdad[127], y más si cabe hoy en día cuan-

123. Cfr. sobre las relaciones ciudadanía-clase-desigualdad, R. Dahrendorf, *El conflicto social moderno*, trad. F. Ortiz, Mondadori, Barcelona, 1990, pp. 48-72; y T. H. Marshall, "Ciudadanía y clase social", cit., sobre todo, pp. 36 y ss. Además, aunque centrado sobre todo en la realidad Argentina también nos pude servir el ensayo E. Tenti Fanfani, "Cuestiones de exclusión social y política", en A. Minujin (ed.), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, 2ª ed., Unicef-Losada, Buenos Aires, 1996, pp. 241-274.

124. Vid. P. van Parijs, "Una revolución en la teoría de las clases", en J. Carabaña y A. de Francisco (Comps.), *Teorías contemporáneas de las clases sociales*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1993, sobre todo, pp. 209 y ss.

125. K. Marx, y F. Engels, *El manifiesto comunista*, cit., p. 103.

126. J. F. Tezanos, "La estratificación social: desigualdad y jerarquización", en S. del Campo (ed.), *Tratado de sociología* I, 2ª ed., Taurus, Madrid, 1988, p. 289 .

do, como dice Dahrendorf al hilo de sus análisis de las relaciones ciudadanía-clase-desigualdad, "la pobreza persistente y las situaciones duraderas de desempleo plantean nuevas cuestiones de ciudadanía y los antiguos instrumentos del Estado social no parecen capaces de darles adecuada respuesta"[128]. Del concepto de clase podríamos dar unas "características preliminares" que lo presentarían como "un agregado en gran escala de individuos compuesto por relaciones definidas impersonalmente y nominalmente 'abierto' en su forma"[129]. Pero esto es simplemente un acercamiento, ya que es conveniente tener en cuenta la diversidad de significados que de este concepto nos vamos a encontrar por varias razones. Por sus fuertes connotaciones políticas e ideológicas, por su carga emocional, por estar asociado a una teoría social específica y por referirse a contextos socio-históricos muy precisos[130]. Teniendo en cuenta, sobre todo, este último factor de diferenciación, podemos elaborar un mapa contemporáneo de clases sociales en el que junto a la clase alta, la clase media y la clase obrera, aparece otra clase, la *infraclase* o subclase funcional[131].

Esta *infraclase* se sitúa en el nivel más bajo de una sociedad proclamada como *sociedad de la satisfacción*, que, por otro lado, y concretando la necesidad que el capitalismo tiene de la desigualdad, requiere de su existencia. De allí la interpretación que le da algún autor como subclase funcional. "La subclase es profundamente funcional; todos los países industriales tienen una en

127. Cfr. H. R. Kerbo, *Estratificación social y desigualdad. El conflicto de clases en perspectiva histórica y comparada*, trad. Mª. T. Casado, McGraw-Hill, Madrid, 1998, sobre todo, pp. 51-166. Vid. también, R. Crompton, *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*, cit., pp. 17-40; y J. F. Tezanos, "La estratificación social: desigualdad y jerarquización", cit., pp. 287-318. Igualmente nos puede ser útil para acercarnos a los dos grandes planteamientos teóricos sobre las clases sociales, el de Marx y el de Weber, A. Giddens, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, cit., pp. 24-57; R. Crompton, *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*, cit., pp. 41-53; V. Burris, "La síntesis neomarxista de Marx y Weber sobre las clases", trad. A. de Francisco, en J. Carabaña y A. de Francisco (Comps.), *Teorías contemporáneas de las clases sociales*, cit., pp. 127-156; y J. F. Tezanos, "Principales teorías sobre la estratificación social", en S. del Campo (ed.), *Tratado de sociología* I, cit., pp. 319-365, completándose, en este último trabajo, las visiones marxistas y weberianas con la funcionalista. Finalmente, se esté o no de acuerdo, creo conveniente citar la lectura que de la concepción marxista de clase social aparece en N. Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, cit., sobre todo, pp. 60-116.

128. R. Dahrendorf, *El conflicto social moderno*, cit., p. 69, y 170-179, sobre los problemas que plantea el paro hoy en relación a la ciudadanía.

129. A. Giddens, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, cit., p. 113.

130. Vid. J. F. Tezanos, "La estratificación social: desigualdad y jerarquización", cit., p. 291. Sobre la diversidad de significado también puede verse R. Crompton, *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*, cit., pp. 28-29.

131. Cfr. ibídem, pp. 233 y ss.

mayor o menor medida y de una forma u otra"[132]. La funcionalidad de esta subclase para las sociedades capitalistas hace que no sea realmente un fenómeno nuevo su existencia y así, para la sociedad del XIX, Marx se refiere a una realidad similar con la utilización del concepto de "lumpenproletariado"[133]. De esta forma, la *infraclase* va a ser un fenómeno inherente a todo sistema capitalista competitivo, sin embargo, es en los últimos años cuando cobra interés una vez superada la falsa sensación de complacencia proporcionada por el crecimiento económico que tiene lugar hasta los años sesenta. Esto se produce, sobre todo, y por un lado, como consecuencia del aumento de personas viviendo bajo índices de pobreza debido a la crisis y a las políticas neoliberales y sus recortes; pero también, por otro lado, debido al proceso de criminalización al que les someten las retóricas dominantes, lo que determina que el concepto *infraclase* pueda ser considerado como algo simbólico y con fuerte contenido estigmatizador y marginalizante, por lo que nos va a resultar posible encontrar definiciones de este concepto desde la perspectiva de la disfuncionalidad de su conducta[134]. De allí que en el marco de la integración de las clases trabajadoras en los procesos productivos y su acercamiento a las clases medias, la *infraclase* va a aparecer como aglutinadora de los "perdedores" del sistema, de aquellos a los que podemos considerar los excluidos, los olvida-

---

132. J. K. Galbraith, *La cultura de la satisfacción. Los impuestos, ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?*, cit., pp. 37 y 41-49. Ningún país se libra de la existencia de esta *infraclase*, ni siquiera el considerado "país más rico del mundo", los Estados Unidos. En M. Collins y J. Taylor, "Aumentan los pobres en el país más rico: efectos dramáticos de los recortes sociales en U.S.A.", en VV. AA. *Crecimiento económico y política social, Editorial Popular*, Madrid, 1989, pp. 9-17, encontramos testimonios sobre la situación que atraviesan los pobres, cada vez más, en dicho país. Vid. también los elementos que para la discusión se dan en K. Auletta, *The underclass*, Vintage Books-Random House, 1983. Por otro lado, y como muestra de la actualidad del debate, se pueden ver, por ejemplo, las aportaciones que al tema se recogen en diversos artículos aparecidos en el apartado "Symposium: The Underclass and America's Future", en *Society* 37/1, nov-dec. 1999, pp. 12-47.

133. Vid. R. Dahrendorf, *Ley y orden*, cit., p. 136, donde se recoge: "En términos sociológicos (...) la "subclase" no es una clase, sino un *Lumpenproletariat* ". Cfr. también E. Mingione, *Las sociedades fragmentadas*, cit., pp. 542-544, donde se establecen las diferencias entre estos dos conceptos.

134. En este sentido, puede ser útil ver E. R. Ricketts and I. V. Sawhill, "Defining and measuring the underclass" en *Journal of Policy Analysis and Management* 7/2, 1988, pp. 316-325, donde se recoge una aproximación al concepto de "underclass" desde sus disfuncionalidades de comportamiento, así como un intento de medición de este grupo en los EE. UU de 1980. Vid. también K. Mann, "Critical Reflections on the 'Underclass' and Poverty", en I. Gough and G. Olofsson (Eds.), *Capitalism and Social Cohesion. Essays on Exclusion ad Integration*, cit., pp. 149-168, donde encontramos un análisis crítico de las tesis de *underclass*, en el que se señala cómo su desarrollo se ha servido del desinterés que la anterior generación de autores sobre la pobreza ha tenido de las cuestiones relativas al comportamiento y al factor humano.

dos del tardocapitalismo, los que se van a encontrar en una situación de pobreza y si tienen suerte de asistencia permanente, que están al margen del proceso productivo y que sólo se integran en él de forma precaria mediante la realización de los trabajos no deseados por los demás[135].

Superamos pues, en cierta medida, el ámbito subjetivo que algunos autores le dan a esta *infraclase*, ya que, por ejemplo, cuando Giddens se refiere a ella integra en la misma, principalmente, un elemento de etnicidad como elemento esencial; y también, aunque insiste menos en él, un elemento de género. Así, dice este autor que "donde las diferencias étnicas sirven como una capacidad de mercado 'descalificadora', de forma que los pertenecientes a la categoría en cuestión se encuentran principalmente dedicados a las ocupaciones peor pagadas o entre los desempleados o semi-empleados crónicos, podemos hablar de la existencia de una *infraclase*"[136]. No obstante, entiendo que la importancia que estos autores conceden sobre todo a este rasgo de la etnicidad viene determinada por la realidad social con la que se encuentran, y que para nuestro caso es posible ampliar el ámbito subjetivo de la *infraclase* a los sujetos ya citados, es decir, a todos aquellos que al encontrarse alejados de la propiedad y de los procesos de producción conforman una especie de "núcleo duro" de pobreza y, como consecuencia de ello, están sometidos a una serie de limitaciones al reconocimiento y ejercicio de su "ciudadanía social"[137]. Los

135. Vid. R. Crompton, *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*, cit., pp. 196-202 y 238-240. Existen diversos estudios que a nivel europeo han redescubierto la pobreza desde la década de los setenta, como, por ejemplo, para el caso del Reino Unido, P. Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, London, 1979, y, para el ámbito francés, D. A. Mercier, *Les inégalités en France*, Credoc, Paris, 1974; R. Lenoir, *Les exclus: un français sur dix*, Seuil, Paris, 1974; L. Stoleru, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, Paris, 1974.

136. Vid. A. Giddens, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, cit., p. 127, y en el mismo sentido, 254 y ss. y 341-342. Este rasgo de etnicidad también aparece recogido en la subclase funcional a la que se refiere Galbraith, J. K. Galbraith, *La cultura de la satisfacción. Los impuestos, ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?*, cit., pp. 41-49. En relación al elemento de género podemos encontrar alguna referencia en A. Giddens, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, cit., pp. 340 y 363; además, en R. Crompton, *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*, cit., pp. 184-195, encontramos limitaciones al acceso a la ciudadanía por cuestiones de género y raza; y en P. van Parijs, "Una revolución en la teoría de las clases", cit., pp. 204-205, se reconoce la existencia de una explotación específicamente racial y sexual.

137. Esta ampliación del ámbito subjetivo de la *infraclase* no significa que la exclusión y las limitaciones al acceso a la ciudadanía que se dan en nuestra sociedad con los extranjeros no sea una cuestión particularmente grave y a la que debamos prestar nuestra atención. Vid. J. de Lucas, *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, pp. 115-180; e íd. *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Icaria, Barcelona, 1996, sobre todo, pp. 41 y ss. También puede ser

miembros de la *infraclase* conforman, dentro de nuestras sociedades de satisfacción y opulencia, una especie de "Cuarto Mundo" en el que no sólo se "refugian" personas portadoras de elementos étnicos o de género diferenciadores, sino que, aunque es cierto que son factores que influyen, y nos vamos a encontrar en "nuestra" *infraclase* con un alto porcentaje de mujeres con cargas familiares no compartidas, gitanos, portugueses y otros extranjeros, también van a habitar este "Cuarto Mundo" parados de larga duración, viejos y enfermos, transeúntes, excluidos rurales, jóvenes criminalizados,....[138]. Es decir, que como sostiene Crompton, la identificación de la *infraclase* se funda en la interrelación de una serie de factores, como son: el aumento del paro de larga duración, el incremento de los hogares monoparentales con la madre a la cabeza, la creación de guetos en las ciudades donde se concentra espacialmente la población pobre y la dependencia económica de ésta de los mecanismos asistenciales[139]. Sin embargo, y como señala P. Monreal, quizás lo novedoso del tema no reside tanto en las características definidoras de la *infraclase*, que de acuerdo al análisis que esta autora hace de varios trabajos determinaría que se concretan en una población urbana y con rasgos diferenciadores étnicos o raciales, de género y de edad, sino "en los procesos que la generan o, mejor dicho, en la vinculación entre los procesos económicos generales (...) y las políticas de ajuste que se desarrollan en el ámbito nacional, regional o local para adaptarse a esta nueva situación"[140].

Por otro lado, la existencia de esta *infraclase* no sólo pone de manifiesto la quiebra del Estado social y de las democracias occidentales sobre las que se

interesante ver cómo las observaciones hechas sobre la extensión de la pobreza en los guetos de negros y puertorriqueños en Estados Unidos a partir de los años setenta, sirve para conocer mejor la extensión de la pobreza en ciudades del Sur de Italia, como Nápoles a partir de la segunda mitad de los ochenta. Vid. E. Mingione y E. Morlicchio, "News Forms of Urban Poverty in Italy: Risk Path Models in the North and South", en *International Journal of Urban and Regional Research* 17/3, 1993, pp. 421-425.

138. Vid. M. Gaviria, M. Laparra y M. Aguilar, "Aproximación teórica al concepto de exclusión", cit., pp. 185-200, donde se ofrece una tipología de la exclusión en el marco del Programa del Ingreso Madrileño de Inserción. Vid. también, VV. AA., *La inserción a debate*, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia, Gasteiz, 1993, pp. 24-31 y 67-83, donde se insiste, desde la perspectiva del análisis de las causas y de las propuestas de recuperación, en la diversidad de las situaciones de pobreza y exclusión. Finalmente, y centrado en la realidad portuguesa, véanse las categorías sociales y modos de vida descritos en VV. AA., *Exclusão social. Factores e tipos de pobreza em Portugal*, Celta, Oeiras, 1994, pp. 77-110.

139. Vid. R. Crompton, *Clase y estratificación. Una introducción a los debates actuales*, cit., p. 238; y también, H. J. Gans, "From 'underclass to undercaste': some observations about the future of the postindustrial economy and its major victims", en *International Journal of Urban an Regional Research* 17/3, 1993, pp. 327 y ss.

140. P. Monreal, *Antropología y pobreza urbana*, cit., pp. 69-86.

levanta en su función integradora, sino que dada la incompatibilidad entre la miseria y la libertad supone un peligro para el propio sistema[141]. Es decir, su existencia contribuye a que se produzca el fenómeno que Durkheim al hilo de sus análisis sobre el suicidio calificó como anomia, y que ahora utilizamos para referirnos a la ausencia de normas sociales como consecuencia de la crisis social y económica[142]. No obstante, relacionado con la introducción del proceso de fragmentación más arriba comentado y, en cierta medida, en concordancia con la misma concepción que tenía Durkheim de la anomia a la que consideraba antes una propiedad de la estructura social y cultural que de los individuos, es cierto que, en concreto, si bien esta *infraclase* puede constituirse como tal en un sentido objetivo, plantea problemas en cuanto a su constitución como clase en sentido subjetivo, pues como afirma Dahrendorf, "muchos de cuyos miembros no admitirían su posición a los demás o, incluso, a sí mismos"[143]. Lo cual, a su vez, se pone de manifiesto en que, como recoge este mismo autor, esta clase aparezca como una clase "letárgica", cuyos miembros no se preocupan de establecer una acción colectiva al modo de la lucha de clase decimonónica, sino que "buscan más su propia salida personal"[144].

Así, en principio, por diversos factores, entre los que estaría esta heterogeneidad que dificulta la constitución como clase en sentido subjetivo, y pese a que ya haya habido brotes de violencia en determinadas áreas urbanas

141. Aunque ya mas arriba hacíamos alusión a esta publicación en cuanto que recoge trabajos sobre los problemas de integración y cohesión en las democracias occidentales, véase ahora en concreto sobre los discursos de la *infraclase* y de la exclusión social, J. Andersen, "Social and System Integration and Underclass", en I. Gough and G. Olofsson (Eds.), *Capitalism and Social Cohesion. Essays on Exclusion ad Integration*, cit., pp. 127-148.

142. Cfr. E. Durkheim, *El suicidio*, 3ª. ed., Akal, Madrid, 1992, sobre todo, pp. 255-301; y también, íd. *La división del trabajo social*, cit., pp. 415-438. Sobre la anomia, véanse también los clásicos trabajos de Merton sobre el tema, "Estructura social y anomia" y "Continuidades en la teoría de la estructura social y anomia", recogidos en R. K. Merton, *Teoría y estructura sociales*, trad. F. M. Torner, FCE, Méjico, 1964, pp. 140-201; y también, R. Dahrendorf, *Ley y orden*, cit., pp. 13-58. Finalmente, puede resultar interesante la propuesta de reconstrucción crítica que del concepto de anomia a partir de la obra de Durkheim se hace en Ph. Besnard, "Anomia y fatalismo en la teoría durkheimiana de la regulación", en *Reis* 81, 1998, pp. 41-62.

143. R. Dahrendorf, *Ley y orden*, cit., p. 133. Además, sobre los problemas que se presentan en la autoasignación a los estratos más inferiores de la sociedad, vid. M. Juárez y V. Renes Ayala, "Población, estructura y desigualdad social", en M. Juárez (Dir.), *Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000*, vol. I, cit, pp. 301-302.

144. Vid. R. Dahrendorf, *El conflicto social moderno*, cit., pp. 179-195, donde se analiza la subclase, sobre todo, en los EE. UU., y su relación con la anomia como nuevo conflicto social; y también sobre los problemas de "ley y orden" que plantea la *infraclase*, íd. *Ley y orden*, cit., pp. 132-152.

donde habitan estas personas, no se ha producido todavía una explosión generalizada que ataque los cimientos de la sociedad. Pero, como dice Galbraith en relación a la relativa tranquilidad en la que vive esta subclase, esto "es algo con lo que nadie debería contar en el futuro (...), el desastre (...) aunque predecible y predicho, aguarda en un futuro aún no revelado"[145]. Es decir, y desde la perspectiva más general que plantea Dahrendorf: "No hay revolución alguna a la vista, ni siquiera un nuevo conflicto de clase que pueda trastornar la paz y la tranquilidad. Pero el cuadro es también engañoso. De pronto, la ciudadanía se ha convertido en un concepto excluyente, más que incluyente. (...) Aquellos a quienes se les niegan plenos derechos de ciudadanía (...) permanecen como un recordatorio de la precariedad del contrato social, y, más aun, son una llaga ulcerada que progresivamente infecta el orden social en su conjunto"[146]. De allí la necesidad que tienen las clases poseedoras de diseñar unas soluciones que permitan continuar con las políticas de recuperación de beneficios del capital a la vez que se amortiguan, se anulan o se absorven los costes sociales que originan la política de oferta, la reducción de costes laborales, la flexibilidad y desregulación laboral, la reducción de las prestaciones sociales, el fomento de la competencia, las privatizaciones, la corrección del déficit público o/y las políticas de estabilidad monetaria. El sistema capitalista no detiene su expansión aun a costa de relegar a situaciones de exclusión a una buena parte de la población, y esto puede, lógicamente, afectar a su estabilidad y seguridad, por lo que requiere, a su vez, de mecanismos que le proporcionen una cierta confianza y tranquilidad, o lo que es lo mismo, que le proporcionen la cohesión social necesaria para el desarrollo de su modelo de gestión política[147].

Básicamente, se abre la posibilidad de desarrollar dos tipos de medidas que, en realidad, no resultan ser medidas tan diferentes como a simple vista pueda parecer, pues ambas irían en la línea de corregir la excesiva democratización postulada desde los modelos, o proyectos, de Estado del bienestar. Así, por un lado, los costes sociales de estas políticas se pueden amortiguar a través de una estrategia puramente represiva. Es el caso de algunas dramáti-

145. J. K. Galbraith, *La cultura de la satisfacción. Los impuestos, ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?*, cit., pp. 48-49.

146. Cfr. R. Dahrendorf, *Ley y orden*, cit., pp. 148-149.

147. Una de las consecuencias más dramáticas de la expansión económica conseguida a través de las políticas neoliberales es el incremento constante de los índices de desempleo, con las consiguientes situaciones de exclusión que genera. Para el caso de la Unión Europea si el paro afectó en 1975 a un 3,7% de la población activa, en 1990 había crecido hasta un 7,7% y en 1997 alcanzaba casi el 11%, lo cual, en términos absolutos, suponía pasar de los 5 millones de personas en 1975 a los 12 en 1990 y a los casi 18 en 1997. Vid. Commission européenne, *L'emploi en Europe 1998*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1999, pp. 149 y ss.

cas experiencias como el Chile de Pinochet, que acabó radicalmente con el proyecto de transformación social de Allende y que en su condición de laboratorio del neoliberalismo se sostuvo en una política represiva cuyos efectos se proyectan actualmente y, previsiblemente, se van a seguir proyectando durante muchos años. Pero también de otras experiencias de "menor intensidad" que se están desarrollando en las denominadas democracias occidentales, principalmente en los Estados Unidos de América, y que denotan una transformación del modelo de (semi) Estado del bienestar en un Estado penal y policial, y es que, como recoge V. Navarro, no resulta casual que la construcción de cárceles sea "uno de los sectores de construcción con mayores tasas de crecimiento hoy en los EE. UU."[148]. Mientras que, por otro lado, también se puede dotar al sistema de la "justa" tranquilidad mediante una serie de políticas sociales diferentes a las que se habían diseñado hasta la fecha en el desarrollo del Estado de bienestar y entre las que encontramos, en mi opinión, a los ingresos mínimos de inserción. A través de aquellas, las políticas del Estado providencia o de bienestar, se podía llegar a pensar, incluso, en la consecución de logros en justicia e igualdad social. Sin embargo, estos objetivos se sustituyen ahora por otros más pragmáticos que, a lo sumo, podrían agruparse bajo el calificativo de cohesión social[149]. Estas nuevas medidas, que siguen siendo medidas de política social, comparten con las primeras soluciones expuestas su espíritu represivo. Su finalidad ni es redistributiva ni responde a ningún interés por eliminar las desigualdades y proporcionar a todas las personas una cierta seguridad, sino que, al contrario, es más de vigilancia y control de las clases peligrosas, sus destinatarios. En definitiva, con estas dos posibles soluciones, ya sea, en su diferente intensidad, las meramente represivas o las que toman la forma de políticas sociales como los ingresos mínimos de inserción, se pretende el mantenimiento de un sistema esencialmente injusto, para lo que no se duda, con ninguna de ambas, en negar sistemáticamente a una parte de la población, cada vez más numerosa, el acceso y ejercicio de su calidad de ciudadanos, sobre todo, en lo que se refiere al nivel social.

148. Cfr. V. Navarro, *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, cit., p. 155. En el mismo sentido, resultan muy significativas las palabras de Chomsky, cuando refiriéndose a la realidad del Estado represor que se está construyendo en los EE. UU. escribe: "El proyecto de ley sobre la delincuencia, consensuado por ambos partidos, debería facilitar el proceso de control de la población indeseada, con ingentes desembolsos en cárceles, un incremento de las penas de muerte y sentencias mucho más duras"; N. Chomsky, *Cómo se reparte la tarta. Políticas USA al final del milenio*, trad. A. Alcover, Icaria, Barcelona, 1996, pp. 59-60.

149. Así, es fácil de comprender cómo con estas medidas no se pretende conocer y resolver los problemas de los parados, los pobres y los excluidos, sino tratar, gestionar lo que supone este colectivo para la sociedad y buscar, de esta forma, la paz social. Vid. J.-F. Noël, "L'insertion en attente d'une politique, en J. Donzelot (dir.) *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Esprit, Paris, 1991, pp. 191-196.

# Capítulo IV

# TEXTO Y CONTEXTO DE LOS INGRESOS MÍNIMOS DE INSERCIÓN

## 1.- LA REALIDAD SOCIO-ECONÓMICA

La situación de crisis compleja a la que nos hemos referido en las páginas anteriores se traduce, por un lado, en una quiebra del paradigma societal dominante en las últimas décadas, y, consecuentemente, de los modelos de organización del trabajo, de acumulación y de regulación. Y, por otro lado, en la imposición de un nuevo "paradigma liberalproductivista", que para lo que aquí nos interesa nos lleva a una sociedad desgarrada en la que las desigualdades y la pobreza se hacen cada vez más visibles, con todas las consecuencias de inseguridad que ello lleva consigo. En las páginas que ahora siguen nos dedicamos al estudio de una de las medidas que se han puesto en marcha a la hora de afrontar estos problemas de una forma activa, los ingresos mínimos de inserción. Para ello, en primer término, vamos a preocuparnos del marco socio-económico en el que se mueven estas medidas. Sin embargo, y aun siendo consciente de la importancia que tiene la realización de un diagnóstico previo sobre la situación en la que actúan las diversas medidas de intervención, hay que precisar que no nos vamos a dedicar a realizar una cuantitivización exhaustiva de la pobreza. Y esto, en primer lugar, por los efectos distorsionadores que tiene toda cuantitivización en general y en lo social en particular, y que en el tema de la pobreza ha llevado a algunos autores como Casado a desconfiar de visiones cuantitativas que "empobrecen y falsean la realidad", a la vez que pueden ser utilizadas como "una táctica consciente o inconscientemente dilatoria" de la adopción de medidas prácticas[1]. Y, en segundo lugar, porque lo que nos preocupa en este trabajo no es tanto una perspectiva descriptiva como una perspectiva política, es decir, no nos preocupa tanto la identificación del problema en sí, en cuanto reconocimiento de

---

1. Cfr. D. Casado, *Sobre la pobreza en España. 1965-1990*, Hacer, Barcelona, 1990, pp. 210-212; y A. Sen, *Nuevo examen de la desigualdad*, trad. A. Mª. Bravo, Alianza, Madrid, 1995, pp. 119-223, donde se cuestiona "la pertinencia de ceñirse al ámbito de los ingresos para medir la pobreza".

una situación de privación, como las medidas que se adoptan, atendiendo, sobre todo, a su utilidad para solucionar el problema o, por lo menos, para tratarlo y hacerlo *aceptable*[2].

En relación al ámbito de actuación de los ingresos de inserción, y antes de dar unos mínimos datos cuantitativos que apoyen la reflexión posterior, conviene pararse a realizar unas breves precisiones terminológicas. Así, a la pobreza nos podemos aproximar de diversas formas. Una de ellas es centrando la atención en su semántica y significado[3], lo cual, desde la dimensión política citada, nos sirve como un primer paso para unas breves, aunque necesarias, conceptualización, caracterización y tipología de la pobreza que nos facilite comprender las medidas con las que se pretende realizar su gestión, en concreto, los ingresos mínimos de inserción. De esta forma, parece que no ofrece ninguna discusión que el concepto de pobreza actualmente supera las tradicionales visiones exclusivamente economicistas y que ya no comprende simplemente una carencia de bienes materiales, sino que hoy está extendida una concepción de la pobreza que comprende una carencia de bienes materiales, humanos y sociales que determina la falta de autonomía en la persona y su incapacidad para el ejercicio de su condición de ciudadano. En este sentido, nos puede resultar útil la definición dictada por el Consejo de las Comunidades Europeas: "Se entiende que la expresión 'pobre' se refiere a aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos -materiales, culturales y sociales- son tan limitadas que los excluyen del mínimo vital de vida aceptable en los Estados miembros en los que viven"[4].

---

2. Vid. en relación a estas perspectivas, descriptiva y política, y de cómo la descriptiva, en realidad, debe ser un paso previo para la propuesta y elección de medidas en la política, ibídem, pp. 124-126.

3. En relación a la semántica y al significado de la pobreza, y además de las diferenciaciones pauperismo-pobreza- miseria que realiza Concepción Arenal y a lo que ya me he referido en un capítulo anterior, véase D. Casado, *Sobre la pobreza en España. 1965-1990*, cit., pp. 103-120; Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione, *Secondo rapporto sulla povertà in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1992, pp. 11-12; y J. Córdoba y J. Mª. García Alvarado, *Geografía de la pobreza y la desigualdad*, Síntesis, Madrid, 1991, pp. 38-43.

4. Art. 1.2. Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas por la que se aprueba el II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, 19 de diciembre de 1984. Sobre el concepto de pobreza, véase, por ejemplo, V. Renes, *Luchar contra la pobreza hoy*, Ediciones Hoac, Madrid, 1993, pp. 19-30; M. Juárez y V. Renes, "Población, estructura y desigualdad social", cit., pp. 284-285; EDIS, "Pobreza y marginación", en *Documentación Social* 56-57, 1984, pp. 41-49; J. Iglesias, *El derecho ciudadano a la renta básica*, Los libros de la catarata, Madrid, 1998, pp. 48-50; y P. Monreal, *Antropología y pobreza urbana*, cit., pp. 105-118, donde se comentan las dimensiones políticas de las diferentes definiciones de pobreza. Finalmente, también nos puede resultar útil, A. B. Atkinson, "Pobreza", en *Debats* 35-36, 1991, pp. 58-65, donde se ofrecen diversas guías para aclarar este complejo concepto.

Una vez realizada esta breve conceptualización de la pobreza podemos resaltar otros factores de la misma que nos pueden ayudar a su comprensión[5]. Por ejemplo, su carácter de fenómeno social, es decir, que no depende tanto de los propios sujetos o de causas naturales como de los mecanismos y estructuras que la producen, lo que hace que adquiera un elevado nivel de funcionalidad en la reproducción del sistema, ejerciéndose esta "violencia estructural" en los campos económicos, político, cultural y de seguridad[6]. Además, y como hecho social, por un lado es pluridimensional, ya que sus elementos no son únicamente económicos, sino que las situaciones de pobreza se definen por la conjunción de una serie de carencias o desventajas que se encuentran interrelacionadas, lo que, a su vez, permite acercarnos a ésta desde una perspectiva sociológica, económica o política[7]; y por otro lado, y como ya se podía más que intuir a partir de la definición que de pobreza hemos dado más arriba, se trata de un fenómeno relativo, es decir, que las carencias a las que me acabo de referir no se miden en términos absolutos sino de forma relativa, atendiendo, en espacio y tiempo, a la sociedad en la que nos encontremos. De esta forma, y como dice Harrington en su famoso estudio sobre la pobreza en los EE. UU.: "Los americanos pobres no son pobres en Hong Kong o en el siglo XVI; son pobres aquí y ahora, en los Estados Unidos"[8].

5. Un comentario general de los rasgos que siguen lo tenemos, por ejemplo, en J. Febas Borra, *Informe sobre la pobreza en Aragón*, Cáritas Aragón, 1989, pp. 15-16; y V. Renes, *Luchar contra la pobreza hoy*, cit., pp. 30-33.

6. Cfr. J. Mª. Tortosa, *La pobreza capitalista*, cit., pp. 53-56.

7. En este sentido, es interesante ver la investigación recogida en V. Renes, "Pobreza: exclusión y desintegración social", en VV. AA., *Pobreza, necesidad y discriminación (II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza)*, Fundación Argentaria, Madrid, 1996, pp. 123-135. Vid. también, VV. AA., *Exclusão social. Factores e tipos de pobreza em Portugal*, cit., sobre todo, pp. 15-75, donde desde la realidad portuguesa se señalan una pluralidad de indicadores en el complejo fenómeno de la pobreza y la exlusión.

8. Vid. M. Harrington, *The Other America*, cit., p. 173. En el mismo sentido, Anisi denuncia que mientras unos son "pobres con moscas en los ojos", otros son también "pobres con vaqueros y 'walkman'; pobres al fin en cuanto carentes"; D. Anisi, "La sonrisa de Keynes", en VV. AA., *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los 80*, cit., p. 296. En concreto, sobre la diferencia entre una concepción absoluta y otra relativa, véase Ch. Euzéby, *Le revenu minimun garanti*, cit., pp. 10-11. Señalando esta misma diferencia, pero ya tomando partido por la perspectiva relativa, vid. J. K. Galbraith, *La sociedad opulenta*, cit., pp. 349-350; y Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione, *Secondo rapporto sulla povertà in Italia*, cit., pp. 12-17. Para comprender la relatividad del concepto de pobreza puede verse el estudio comparado sobre la pobreza en varias sociedades que tenemos en P. Townsend, "Measures and Explanations of Poverty in High Income and Low Income Countries: The Problems of Operationalizing the Concepts of Development, Class and Poverty", en íd. (ed), *The Concept of Poverty. Working Papers on Methods of Investigation and Life-Styles of the Poor in Different Countries*, Heinemann, London, 1970, pp. 1-45.

Sin embargo, y pese a estos rasgos que nos llevan a una conceptualización no exclusivamente económica, los indicadores económicos han sido los más utilizados, resultando además en algunos casos como en el de los ingresos mínimos de inserción determinantes en el momento de la concesión[9]. En este sentido, una de las tipologías más utilizadas fija un umbral de la pobreza con criterios económicos, de acuerdo a la renta media nacional, diferenciando cuatro grados de pobreza, extrema, grave, moderada y precariedad social. Así, la pobreza extrema se corresponde con unos ingresos inferiores por persona y mes al 15% de la renta media nacional; la pobreza grave se refiere a unos ingresos por persona y mes de menos del 25% de la renta media nacional; la pobreza moderada comprende a las personas con unos ingresos inferiores al 35% de la renta media por persona y mes; y, por último, en situación de precariedad social estarían aquellas personas que tengan unos ingresos que no superen el 50% de la renta media nacional[10].

Por otro lado, no todas las tipologías utilizan indicadores económicos. Por ejemplo, una de ellas es la utilizada por Galbraith que diferencia entre "pobreza caso" y "pobreza insular". Mientras que la "pobreza caso se relaciona adecuadamente por lo general con alguna característica de las personas que la experimentan", la "pobreza insular" no explica la pobreza partiendo de las inadaptaciones individuales sino que su característica más importante es "la existencia de unas fuerzas, comunes a todos los miembros de la comunidad, que restringen o impiden la participación en la vida económica dentro de los

9. Vid. Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione, *Secondo rapporto sulla povertà in Italia*, cit., pp. 19-25, donde pese a admitir la multidimensionalidad de la pobreza se concluye reconociendo la utilidad de los criterios económicos como instrumentos válidos para su medida. En este sentido, y a modo de ejemplo, véase la investigación F. Estévez Mora y R. Muñoz Bustillo, "La distribución de la renta en la década de los ochenta. Las políticas de redistribución fiscal desde la fiscalidad", en M. Juárez (Dir.), *Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000*, vol. II, cit; sobre todo, pp. 1427-1429.

10. Estos niveles de pobreza son los utilizados en las investigaciones realizadas por la Fundación Foessa-EDIS-Cáritas sobre la pobreza en el Estado español y publicados por provincias, Comunidades Autónomas y, en ocasiones, diócesis. Con los resultados de estas investigaciones se ha publicado un *Informe general* que utiliza los mismos niveles. En ocasiones, en estas investigaciones se realiza una simplificación de esta tipología diferenciando únicamente la pobreza moderada o relativa, con ingresos entre el 25 y el 50% de la renta media nacional; y la pobreza severa, la que marca el límite en el 25% de la renta media. Cfr. EDIS y otros, *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*, Foessa, Madrid, 1998; y también V. Renes, *Luchar contra la pobreza hoy*, cit., pp. 34-35. Un elemento a destacar en estas clasificaciones es que trabajan con el criterio de la Comunidad Europea que considera que se traspasa el umbral de la pobreza cuando se tienen unos ingresos inferiores a la mitad de la renta media per capita.

actuales tipos de retribución"[11]. Otras formas de clasificar la pobreza son, por ejemplo, las que se realizan atendiendo a criterios ecológicos, sociológicos y socioeconómicos[12]; las que diferencian entre objetiva y subjetiva[13]; de mantenimiento y de acumulación[14]; y también, entre otras, las que establecen una diferencia entre "pobreza tradicional" o "vieja" y "pobreza nueva"[15], término este último que entraña todavía una cierta imprecisión y cuyo uso, como han indicado algunos autores, podría conllevar ciertos peligros, por ejemplo, el pasar por alto las diferencias entre los nuevos tipos de pobres o la consideración de los "pobres tradicionales" como "inservibles"[16].

Por otra parte, esta última tipología puede resultar de especial importancia ya que, como recogen las diferentes exposiciones de motivos de las regulaciones autonómicas en la materia, tanto su definición como la aparición de nuevas medidas de intervención social en el tema de la pobreza, caso de los ingresos de inserción, forman parte de una necesidad por replantear el problema en otras claves. Así, dentro de los tradicionales pobres encontramos a transeúntes, inválidos, enfermos, viejos, gitanos y otros colectivos que poseen determinadas condiciones físicas, psicológicas, educativas o sociales que hacen que estas poblaciones caigan en las redes de la pobreza y de la exclusión y, a la vez, les llevan a reproducir su situación de una generación a otra, teniendo muy difícil librarse de este cúmulo de circunstancias de empobrecimiento y exclusión. Pero junto a éstos, y dentro del tipo de "nueva pobreza", nos encontramos también con los efectos de la crisis y de sus "soluciones", es decir, nos encontramos con unos nuevos colectivos con carencias y limitaciones de autonomía, parados de larga duración, tanto jóvenes que no han accedido a su primer empleo como personas de cuarenta o cincuenta años que ya no resultan "competitivos"; pensionistas con escasa protección social; hogares monoparentales con mujeres al frente; trabajadores inmigrantes explotados en trabajos clandestinos; trabajadores de la economía sumergida; eventuales.....

---

11. Vid. J. K. Galbraith, *La sociedad opulenta*, cit., pp. 351-354. Una visión crítica de esta tipología la encontramos en M. Harrington, *The Other America*, cit., pp. 18-19.

12. Cfr. D. Casado, *Sobre la pobreza en España. 1965-1990*, cit. pp. 27-37 y 140-165. Utiliza este autor para la tipología según criterios ecológicos una denominación de Galbraith, las "islas de pobreza", pero con otro desarrollo. En cuanto al criterio socioeconómico le sirve para caracterizar de forma diferenciada a los "trabajadores pobres", a "los pobres inútiles" y a los "pobres voluntarios".

13. Vid. Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione, *Secondo rapporto sulla povertà in Italia*, cit., pp. 18-19; y Ch. Euzéby, *Le revenu minimun garanti*, cit., pp. 11-12.

14. Vid. J. Febas Borra, *Informe sobre la pobreza en Aragón*, cit., p. 21.

15. Cfr. Ch. Euzéby, *Le revenu minimun garanti*, cit., pp. 12-13.

16. Vid. G. Room, R. Lawson, y f. Laczko, "'New poverty' in the European Community", en *Policy and Politics* 17/2, 1989, p. 175.

Colectivos que desde la precariedad originada, sobre todo, por la quiebra de los mecanismos de integración propios del Estado social, tanto de la integración ofrecida por la relación salarial hoy en quiebra, como la que proporcionaba el Estado de bienestar con sus mecanismos de protección social tradicionales, también hoy en crisis, se deslizan hacia la exclusión[17].

En principio, estos colectivos de "nuevos pobres" no surgen de la "pobreza tradicional" o "clásica", sino que anteriormente disfrutaban de un estatus de integración, de un tejido social y de unas situaciones culturales y sociales estables. Sin embargo, por cuestiones de pérdida de empleo en un contexto de reducción de las protecciones sociales ofrecidas desde lo público, en definitiva, por razones de insuficiencia o inestabilidad de ingresos, se ven sometidos a situaciones de riesgo y precariedad, o como dice Castel, de vulnerabilidad, entendiendo ésta como "un enfriamiento del vínculo social que precede a su ruptura"[18]. Así, en su origen esta pobreza aparece como unidimensional, pero no va a ser raro que desde esta situación de vulnerabilidad estrechamente ligada a lo económico se acabe pasando, apenas sin solución de continuidad, a situaciones más complejas, de marginación y desarraigo, con problemas de vivienda, salud, desestructuración familiar y social, .... Es decir, a una pobreza multidimensional, lo que, en definitiva, nos lleva a comprender a esta "nueva pobreza" en la mayoría de las ocasiones como un mero tránsito hacia la que habíamos denominado "pobreza clásica" y, a su vez, deja en buena parte sin sentido esta diferenciación[19].

---

17. Para una aproximación a esta "nueva" pobreza, J. N. García-Nieto, "Nueva pobreza en España", en Debats 35-36, 1991, pp. 108-115; D. Casado, *Sobre la pobreza en España. 1965-1990*, cit. pp. 54-56 y 241 y ss.; y V. Renes, *Luchar contra la pobreza hoy*, cit., pp. 170-175. Centrándose en los jóvenes, y en su relación con la ruptura de la relación salarial, tanto del salario directo como de su ampliación a través del Estado de bienestar, M. Martínez Pardo, "Proceso histórico y causas estructurales de la pobreza, marginación y exclusión", en VV. AA., *La sociedad de la desigualdad*, Tercera Prensa, Donostia, 1992, pp. 100-136. Vid. también, E. Mingione y F. Zajczyk, "Le nuove povertà urbane in Italia: modelli di percorsi a rischio nell'area metropolitana milanese", en *Inchiesta* 97-98, 1992, pp. 63-79, donde se presta especial atención a los grupos de jóvenes y viejos. En relación a uno de estos grupos de "nueva pobreza", los jóvenes sin hogar, y atendiendo a su proceso de deculturización, véase X. Martínez Celorrio, "Marginalidad cautiva y pobreza despreciable: carreras de deculturización de jóvenes sin hogar", en *Revista Internacional de Sociología* 3, 1992, pp. 113-139. Finalmente, una tabla donde se expone una tipificación de los "viejos" y "nuevos pobres" de acuerdo a sus perfiles sociológicos la tenemos en B. Oltra, "Prólogo", en D. Casado, *Sobre la pobreza en España. 1965-1990*, cit. pp. 10-11.

18. Cfr. R. Castel, "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso", trad. F. Alvarez-Uría, en *Archipiélago* 21, 1995, p. 29.

19. De esta forma, y antes que hablar de una "nueva" pobreza, sería mejor hacerlo de una complejización de ésta, como se recoge en F. Alvarez-Uría, "De nuevo, los pobres", en íd. (Ed.), *Marginación e inserción*, cit., pp. 13-15.

Por otra parte, y admitiendo con los reparos que acabo de presentar esta diferenciación, la aparición de esta "nueva pobreza" tiene que ver, en última instancia, con la consideración de la pobreza como una realidad histórica y social. Por lo tanto, parece lógico afirmar que, en principio, lo que se ha dado en denominar cultura o subcultura de la pobreza afectaría, como rasgos psicológicos y culturales propios de un colectivo, más a la "pobreza tradicional" que a la "pobreza nueva", aunque, como ya hemos comentado, esto no quita para que con el paso del tiempo esta "nueva pobreza" se transforme en "simplemente" pobreza y comparta, así, los rasgos propios de esta subcultura de la pobreza. Un término éste que introdujo Lewis en una investigación en 1959, *Antropología de la pobreza. Cinco familias*, y con el que se refería, como aclaró y desarrolló posteriormente con la investigación publicada en 1965 con el título de *La vida. Una familia puertorriqueña en la cultura de la pobreza: San Juan y Nueva York*, a un concepto que llegó a describir a través de unos setenta rasgos sociales, económicos y psicológicos interrelacionados, pero también a toda una teoría e, incluso, a un método con los que llevó a cabo estas investigaciones[20]. No obstante, y pese a la importancia del término y de lo que significa, no se puede dejar de lado el grado de polémica y las numerosas críticas que le han acompañado, y que se han centrado, sobre todo, en la denuncia de que con él se pretendía un ocultamiento ideológico de la verdadera causa de la pobreza. Así, frente a los rasgos psicológicos o culturales de los propios pobres, que llevarían a afirmar a Harrington que "la pobreza en América constituye una cultura, un modo de vivir y sentir, que la convierte en un todo", los partidarios de una perspectiva más estructuralista defendían que la causa de la existencia de pobreza en la sociedad residiría en la desigual distribución de la riqueza y en la privación de recursos que ello conlleva, con lo que se trataría no de un problema de cultura sino de estructura[21].

---

20. Cfr. O. Lewis, *Antropología de la pobreza. Cinco familias*, trad. E. Sánchez Ramírez, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1961; e íd. *La vida. Una familia puertorriqueña en la cultura de la pobreza: San Juan y Nueva York*, trad. J. L. González, ed. Mortiz, Méjico, 1969, donde además desarrolla de forma más precisa el concepto de (sub)cultura de la pobreza, sobre todo, en pp. XLIV-LVI. Otro ejemplo de investigación que utiliza este concepto y que contribuyó a popularizarlo es M. Harrington, *The Other America*, cit. sobre todo, pp. 155 y ss. Vid. también sobre este concepto, entre otros, P. Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, cit., pp. 65-70; J. T. Patterson, *La lucha contra la pobreza en los Estados Unidos de América. 1900-1985*, cit., pp. 179-194; y P. Monreal, *Antropología y pobreza urbana*, cit., pp. 29-41. Finalmente, y como ejemplos de investigaciones que utilizan métodos similares, resulta interesante la lectura desde una perspectiva un tanto mestiza, sociológica pero también filosófica, antropológica e incluso psicológica, de R. Aliena, *Adelaida Martínez y el honor de la pobreza*, Fundación La Caixa, Barcelona, 1998; y también, aunque en un tono más periodístico y centrado en breves episodios de la realidad madrileña, A. del Río, *Gente Fea. Al otro lado de la beautiful people madrileña*, Grupo Libro, Madrid, 1992.

21. Vid. M. Harrington, *The Other America*, cit., p. 156. Que indudablemente se trata de un término polémico y no exento de una cierta indeterminación o confusión lo demues-

Finalmente, y junto a la subcultura de la pobreza, otras dos cuestiones de obligada referencia son los fenómenos de la feminización de la pobreza y del crecimiento de la pobreza urbana. La feminización de la pobreza tiene que ver con una parte de ese colectivo al que nos hemos referido como "nueva pobreza". Se trata de mujeres que no tenían una trayectoria de pobreza pero que se ven ahora afectadas por una pobreza con una cierta especificidad, determinada, sobe todo, por la ruptura, por razones diversas, del tradicional y opresor "vínculo afectivo-económico" con su pareja masculina, lo que hace que se encuentren en unas situaciones de vulnerabilidad que vienen a agravar la ya de por sí dramática desigualdad existente en virtud del género[22]. Por último, no podemos dejar de hacer por lo menos una breve referencia a la concentración espacial de la pobreza en las ciudades. Este fenómeno va a hacer que existan áreas caracterizadas por contener una alta densidad de personas desfavorecidas en condiciones de auténtico hacinamiento, con muy bajos índices de renta, consumo, bienestar y servicios, con problemas de convivencia y constituyendo auténticos guetos en la sociedad del bienestar, las "bolsas de pobreza". Estas "bolsas de pobreza" no se concentran en un único lugar de la ciudad, sino que pueden, al contrario, y en un ejercicio de dispersión que pretende evitar su visibilidad, encontrarse en los cascos viejos o históricos, en

---

tra la misma discusión que existe entre quienes lo utilizan y desarrollan. Así, mientras Harrington realiza esta investigación en los EE. UU con afirmaciones como la arriba recogida, Lewis considera, en primer lugar, que el citado autor usa el término "en un sentido un tanto más general y menos técnico que el concebido por mí"; y, en segundo lugar, llega a afirmar que "estimo que en los Estados Unidos no hay mucho de lo que yo llamaría cultura de la pobreza, aun cuando todavía hay muchos pobres"; véanse, respectivamente, O. Lewis, *La vida. Una familia puertorriqueña en la cultura de la pobreza: San Juan y Nueva York*, cit., pp. XLV y LIV. Como ejemplo de trabajos críticos con este concepto, véase E. Eame y J. Goode, "The Culture of Poverty: a misapplication of anthropology to contemporary issues", en G. Gmelch y W. P. Zenner (Eds.), *Urban Life. Readings in Urban Anthropology*, Waveland Press, Illinois, 1980, pp. 320-333.

22. Sin olvidar las ya citadas referencias de la relación género-infraclase, sobre la desigualdad determinada por cuestiones de género, véase A. Sen, *Nuevo examen a la desigualdad*, cit., pp. 140-143. Centrados en la sociedad española tenemos, por ejemplo, las aportaciones de C. Bustelo y C. Sáez en F. Alvarez-Uría (Ed.), *Marginación e inserción*, cit., respectivamente, pp. 113-119 y pp. 121-133. Ya sobre el tema de la feminización de la pobreza, podemos ver B. Fernández Viguera, "Género social y procesos de empobrecimiento", en VV. AA., *Desigualdad y pobreza hoy*, cit., pp. 73-88; íd. "Feminización de la pobreza", en VV. AA., *La sociedad de la desigualdad*, cit., pp. 77-86; R. de la Asunción, "Las mujeres y la pobreza", en VV. AA., *La sociedad de la desigualdad*, cit., pp. 87-99; y V. Renes, *Luchar contra la pobreza hoy*, cit., pp. 138-141. Finalmente, y dada la relación paro-pobreza, véase S. Elvira, "Presente y futuro del empleo femenino en España", en A. Rodríguez y otras (eds), *El futuro del trabajo. Reorganizar y repartir desde la perspectiva de las mujeres*, Bakeaz-CDEM, Bilbao, 1996, pp. 67-76, donde se tratan las consecuencias segregacionistas del desigual acceso de la mujer al trabajo en el Estado español.

espacios industriales intraurbanos, en los barrio-pueblos, en barrios-margen o, incluso, en zonas de chabolas "autorizadas"[23]. Estos espacios son núcleos de segregación social en los que la pobreza da lugar a crecientes situaciones de riesgo social que, a su vez, alimentan la delincuencia y la conflictividad social. Y esto porque los espacios marginales actuales carecen del halo de esperanza que tenían los suburbios tradicionales donde, por cuestiones de supervivencia pero con una cierta esperanza en compartir algún día unos mínimos niveles de bienestar con sus conciudadanos, se refugiaba una población pobre, normalmente emigrante, que acudía a la ciudad siguiendo la llamada del desarrollo y del despegue económico[24]. Hoy, sin embargo, fruto de la interrelación de una serie de factores se crea un contexto diferente determinado, entre otras cuestiones, y bajo la sombra amenazante de una creciente "desaparición del trabajo", por la reestructuración económica, la crisis fiscal de las ciudades, la inmigración masiva o la polarización social creciente; un contexto en el que como consecuencia, la concentración de pobreza urbana ya no tiene los rasgos de antaño, sino que ésta se presenta como una manifestación más de los procesos de fragmentación social que vienen a enterrar toda posible homogeneidad urbana y a crear un panorama sin esperanza, lleno de tensiones y de desequilibrios internos[25].

Todos estos fenómenos tienen, lógicamente, una traducción en números, una medida que, en principio, se realiza con la finalidad de acceder de una forma mínimamente operativa al conocimiento de la pobreza y, por lo tanto, de las medidas diseñadas para su tratamiento. De esta forma, y aun a pesar de

23. Cfr. C. Manzanos, "Desigualdad, pobreza y marginación social en Euskadi", en VV. AA., *La sociedad de la desigualdad*, cit., pp. 22-23, donde se comenta esta estrategia de "invisibilización" de la pobreza urbana para el caso de Vitoria.

24. Vid. J. Romero González, J. Pérez Esparcia y J. García Roca, *Desigualdades y nueva pobreza en el mundo desarrollado*, cit., pp. 74-83. En concreto, sobre los "habitats urbanos de pobreza", véase A. Aganzo, "Datos descriptivos de la sociedad dual", en VV. AA., *Crecimiento económico y política social*, cit., pp. 20-23; y sobre el fenómeno suburbial, D. Casado, *Sobre la pobreza en España. 1965-1990*, cit., pp. 235-240.

25. Vid. para este nuevo contexto en la ciudad de Nueva York, aunque extensible a las grandes ciudades europeas, P. Monreal, *Antropología y pobreza urbana*, cit., pp. 53-67. Vid. también los trabajos recopilados en J. H. Mollenkopf y M. Castells (eds.), *Dual City. Reestructuring New York*, Russell Sage Foundation, New York, 1992, donde los procesos de desigualdad y fragmentación de las sociedades postindustriales se consideran demasiado complejos para ser explicados con la idea de la ciudad dual. En el mismo sentido, M. Castells, "El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales", en *Alfoz* 80, 1991, pp. 89-103, donde se recoge que el "dualismo urbano no es un atributo social sino un proceso social". Finalmente, véanse las aportaciones que sobre las consecuencias de la "desaparición del trabajo" en la vida de la ciudad se recogen en la investigación W. J. Wilson, *When work disappears. The world of the new urban poor*, A. A. Knopf, New York, 1997, sobre todo, la parte I (cap. 1 a 5).

las precauciones advertidas al inicio de este capítulo en relación a las trampas que puede conllevar el "contar pobres", sí que vamos a recurrir a una pequeña referencia cuantitativa que nos sirva de apoyo para la reflexión posterior. Para ello vamos a aceptar la medida de pobreza que ya hemos comentado, la realizada por las Comunidades Europeas, que traza el umbral de pobreza en la mitad de la renta media nacional, diferenciando sobre ese umbral y como un reflejo de los grados de la pobreza, entre pobreza extrema, grave, moderada y precariedad social, de acuerdo a los indicadores ya expuestos más arriba. Así, con estas aclaraciones y para intentar reducir el vértigo que nos puede producir un "desembarco masivo" de datos, me voy a referir únicamente a unas cifras recientemente publicados en el Informe General que la Fundación Foessa ha elaborado con el resultado de una treintena de investigaciones desarrolladas en las diferentes Comunidades Autónomas y provincias entre 1994 y 1997, el cual se presenta como un útil trabajo dentro de los numerosos estudios que en este país han sido publicados sobre la pobreza en los últimos años[26]. De esta forma, y dejando a un lado el marco europeo del que comparativamente se puede decir que la pobreza en nuestro país se encuentra en un nivel alto[27], en el Estado español este Informe General destaca que el 19'4% del total de hogares (más de dos millones cien mil), en los cuales reside el 22'1% de la población total (más de 8 millones y medio), viven con unos ingresos inferiores al 50% de la renta disponible neta, es decir, que se sitúan por debajo del umbral de la pobreza. Por otro lado, y siguiendo con la graduación de la pobreza de acuerdo a los cuatro niveles escalonados de pobreza económica, los más de 8 millones y medio de personas que en el Estado español se encuentran por debajo del umbral establecido de pobreza se dividen en

26. Sobre los estudios de la pobreza en España, véase EDIS y otros, *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*, cit., pp. 111-146; y también J. Navarro Botella, "Pobreza y desigualdad social en España", en M. Beltrán (Coord.) y J. Vidal-Beneyto (Edit.), *España a debate. II. La sociedad*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 178-182; y M. Juárez y V. Renes, "Población, estructura y desigualdad social", cit., pp. 296-298. Finalmente, también nos puede resultar útil el comentario técnico de los estudios realizados sobre la desigualdad en la distribución personal de la renta en España que encontramos en J. Garde, R. Martínez y J. Ruiz-Huerta, "Los estudios sobre distribución de la renta en España: fuentes, resultados, perspectivas de futuro", en VV. AA., *La desigualdad de recursos*, cit., pp. 285-311.

27. Vid. el estudio comparado de EDIS y otros, *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*, cit., pp. 137-142; y dado que nos vamos a ocupar de los ingresos de inserción, S. Milano, *La pauvreté absolue*, Hachette, Paris, 1988, pp. 17-70, donde se analiza la pobreza en Francia en el momento en el que se iba a implantar el *Revenu minimun d'insertion* y donde se resalta que a finales de los ochenta si bien la pobreza no había aumentado en número, sí lo había hecho en intensidad. Vid también, refiriéndose al ámbito europeo, aunque con especial atención al caso francés, Ch. Euzéby, *Le revenu minimun garanti*, cit., pp. 19-26, donde además se recoge que sin protección social el incremento de la pobreza hubiera sido más grave.

pobreza extrema, un 1´37% (528 mil), grave, 3'15% (1 millón 212 mil), moderada, 9'28% (3 millones 570 mil) y, finalmente, precariedad social, 8'30% (3 millones 179 mil)[28].

Estos números nos permiten cerciorarnos de lo cercano de la pobreza y de que realmente, y como también constatan las diferentes exposiciones de motivos de las normativas reguladoras de los ingresos de inserción, el período de expansión y desarrollo que llegó hasta los años setenta no consiguió acabar con este problema que ahora refleja una indudable "violencia estructural" ejercida desde una pluralidad de perspectivas, económica, política, cultural y de seguridad[29]. Pero también, y al hilo de los distintos grados de pobreza, esta aproximación cuantitativa nos lleva al verdadero problema, que no es tanto el número de pobres como los procesos de empobrecimiento[30]. De esta forma, al fijar nuestra atención más que en la pobreza en sí en los "procesos de empobrecimiento" constatamos que desde las situaciones de integración hasta las de exclusión, pasando por las de vulnerabilidad, existen diversos niveles que son terriblemente permeables. Estas dos últimas cuestiones, el carácter estructural de la pobreza y la alimentación que se produce de la exclusión, pero también incluso de la marginalidad desde la pobreza, son cuestiones que se relacionan y cuya interacción permite que se pueda hablar de la existencia de una sociedad segmentada en una especie de círculos cada vez más diferenciados y que provocan fuertes desequilibrios sociales. Con lo que, en definitiva, se está poniendo de manifiesto la relación existente entre la pobreza y la sociedad, lo cual, por otro lado, nos remite al ya tratado tema de la pobreza como concepto relativo.

En este punto, y antes de continuar, conviene aclarar que no existe una identificación total entre las figuras de pobres y marginados, por lo que existirán marginados que habrán llegado a esa condición a través de otras caminos que no tengan que ver con procesos de empobrecimiento[31]; mientras que,

28. Vid. EDIS y otros, *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*, cit., pp. 147-215. Por otro lado, estos estudios confirman el crecimiento de la pobreza ya indicado por la conocida "Encuesta FOESSA'93", y publicados en M. Juárez y V. Renes, "Población, estructura y desigualdad social", cit., pp. 283-296. Además, para acceder a una geografía de la desigualdad y de la pobreza en España, véase F. Estévez Mora y R. Muñoz Bustillo, "La distribución de la renta en la década de los ochenta. Las políticas de redistribución fiscal desde la fiscalidad", cit., pp. 1437-1440; y J. Córdoba y J. Mª. García Alvarado, *Geografía de la pobreza y la desigualdad*, cit., pp. 61 y ss.

29. Cfr. J. Mª. Tortosa, *La pobreza capitalista*, cit., pp. 53-56; y sobre la cercanía de la pobreza en nuestras mismas sociedades, A. Bilbao, "La pobreza como síntoma", en *Exodo* 18, 1993, pp. 19-21.

30. Vid. J. Mª. Tortosa, *La pobreza capitalista*, cit., sobre todo, pp. 101-134.

31. Vid. en este sentido, la tipología de la marginalidad que aparece en ibídem, pp. 56-60.

al contrario, existirán pobres, sobre todo los de una pobreza relativa, que tengan todavía una red social, familiar o de vecindad que les permita evitar las situaciones de exclusión y, por supuesto, el estigma de la marginalidad[32]. Y del mismo modo que no existe una identificación total entre los pobres y los marginados, tampoco existe conformidad entre la precarización, la exclusión y la marginación social. La precarización sería el primer paso tras una situación de integración. En una hipotética pirámide social, aquellos integrados que se vieran afectados por los procesos de crisis ya comentados irían cayendo en la precarización, que es, a su vez, la "antesala" natural de la exclusión. Los personas que están en esta situación de precariedad no son en principio excluidos, ni mucho menos marginados, aunque, ciertamente, están en "el buen camino" para ello. Son personas que por la crisis económica y por las soluciones neoliberales planteadas se encuentran precarizadas en lo laboral, lo cual las hace más vulnerables para entrar en un proceso de empobrecimiento gradual, es decir, primero pobreza moderada o relativa, pero luego es posible que se llegue a la pobreza severa, que es de donde se nutre la exclusión que aparecería, de esta forma, como un nivel superior en la dinámica centrífuga que aleja a determinadas poblaciones del núcleo de integración. Así, y aunque en la exclusión se podía estar ya antes de todas estas crisis, aquellas personas precarias más vulnerables son claras candidatas para pasar a engrosar las filas de la exclusión, y además lo van a hacer con una cierta vocación de permanencia, dado que una de las características de la misma va a ser un cierto grado de irreversibilidad. La exclusión social, a la que de forma operativa podríamos llegar a través de la estrecha relación que guarda con la pobreza severa, ya no significa que se accede de forma precaria, inestable, a las diversas formas de integración que ofrecía el Estado social, bien a través de sus propias prestaciones o de las posibilidades de participar de una relación salarial estable. Sino que significa que simplemente no se accede, es una situación de no-derechos, de no-ciudadanía. Finalmente, el último escalón de la pirámide social lo ocuparían los marginados, los cuales ya no serían personas afectadas únicamente por la carencia de derechos o por tener problemas en su ejercicio, sino que se trata de personas que han dado un paso más cualitativo que cuantitativo, e incluso podríamos decir que se trata de un paso en un orden cultural. Estas personas, además de mantener como los excluidos una estrecha relación con las situaciones de pobreza severa, sufren procesos de estigmatiza-

32. Un ejemplo de esto es lo que Castel denomina "pobreza integrada", y que hace alusión a aquellas personas que viven en una zona social de integración pero atraviesan, normalmente por cuestiones laborales, problemas económicos, lo que no implica la ruptura de sus vínculos sociales, vecinales o familiares. Vid. R. Castel, "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales", en F. Alvarez-Uría (Ed.), *Marginación e inserción*, cit., pp. 33-34.

ción, segregación espacial y criminalización al aparecer ya no sus comportamientos sino su mera existencia como algo fuera del eje de normalidad[33].

Hechas estas precisiones, por otro lado necesarias, conviene recordar que lo que aquí nos interesa no son tanto los elementos aislados como establecer la relación que existe entre ellos, cuál es grado de permeabilidad de una situación a otra y cómo se insertan dentro de un proceso de desigualdades y empobrecimiento crecientes. Así, volviendo a los vínculos entre pobreza y sociedad que nos sirven para comprender la pobreza en todo su significado, siendo conscientes de las construcciones sociales que existen sobre la misma, hay que relacionar a ésta, en primer lugar, con la crisis económica y las medidas neoliberales que la gestionan; en segundo lugar, con la crisis del modelo de Estado de bienestar; y, en tercer lugar, con la crisis de valores que vimos cerraba un círculo que permitía hablar no sólo de una crisis del Estado keynesiano, sino de una crisis a nivel global del capitalismo y de su modelo actual, el Estado social, que puede llegar a afectar a las mismas estructuras de la sociedad produciendo situaciones de inestabilidad y ruptura social, y que, en definitiva, no supone sino la base de una auténtica crisis de legitimidad.

Para ver mejor este proceso, y puesto que ya hemos comentado de forma separada la retroalimentación que existe entre esta triple crisis por un lado, y entre los elementos arriba citados, la precariedad, la exclusión y la marginación por otro, nos queda establecer entre ellos una relación, la relación de exclusión que concluye en la dualización y fragmentación de la sociedad[34]. En este sentido, resulta útil recurrir a la imagen de la existencia de tres círculos o zonas sociales que han sido originadas y evolucionan al ritmo de la crisis. Una

33. Vid. sobre estos conceptos, M. Gaviria, M. Laparra y M. Aguilar, "Aproximación teórica al concepto de exclusión", cit., pp. 133-167; e íd. "Peculiaridades de la exclusión en España: propuesta metodológica y principales hipótesis a partir del caso de Aragón", en VV. AA., *Pobreza, necesidad y discriminación*, cit., pp. 65-102, donde además, desde estos conceptos se analiza la exclusión en España partiendo del caso de Aragón. Por otro lado, en relación a los conceptos, éste es un tema en el que no existe unanimidad entre los autores. Así, hay algunos que identifican directamente la precariedad producida por las reestructuraciones económicas con las situaciones de exclusión, obviando el proceso que hay entre la precariedad y la exclusión. Vid. J. Donzelot y J. Roman, "Le déplacement de la question sociale", en J. Donzelot (dir.), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, cit., pp. 5-9. Finalmente, resulta de interés acudir, por un lado, a E. Goffman, *Estigma*, trad. L. Guinsberg, Amorrortu, Buenos Aires, 1970, donde se ofrecen guías para entender la relación estigma-desviación social; y, por otro lado, a G. M. López Hernández, *Condición marginal y conflicto social*, Talasa, Madrid, 1999, que aporta ideas para la comprensión de la marginación social, los procesos que la generan y la mantienen, así como propuestas de intervención "alternativas".

34. Una primera aproximación general a los procesos de dualización social, tendencias, grupos afectados y su carácter de proceso central la encontramos en M. Juárez y V. Renes, "Población, estructura y desigualdad social", cit., pp. 273-283.

zona de integración, una zona de vulnerabilidad o precariedad y una zona de exclusión, a la que finalmente veremos que hay que unir, pero de forma diferenciada, una zona de marginación[35]. Si antes de la crisis se vivía en la ilusión de una sociedad integrada, la crisis económica sirve de "excusa" para adaptar el mercado laboral a los cambios tecnológicos y a las exigencias de competitividad, sobre todo, a un nivel internacional, pues no se puede dejar de lado que ésta última requiere un triple mecanismo de precarización, un subempleo, unos subsalarios y una subprotección social[36]. Esto hace que los que antes se consideraban integrados a través del trabajo y de la relación salarial, la mayoría de la población, se reduzcan considerablemente y aparezca el primer eje de desestabilización, el que tiene como vértices las situaciones de trabajo estable, por un lado, y la exclusión laboral por otro, quedando en el medio las situaciones de trabajo precario que son las que tienden a generalizarse con las políticas de "ajuste". De esta forma, con esta primera crisis se produce un deslizamiento poblacional desde la zona de integración a la de vulnerabilidad o precariedad, que aunque no conlleva necesariamente la exclusión social sí que es un primer paso hacia la erosión tanto de los vínculos laborales como de los sociales y personales, ya que al contexto de fragilidad en el plano laboral se unen la debilidad actual de los resortes integradores del Estado social y la quiebra del modelo de familia sobre el que se había construido este modelo estatal. Todo lo cual contribuye a facilitar que los procesos de empobrecimiento y de exclusión continúen y amenacen con dar un paso más, normalmente de carácter irreversible, hacia la exclusión, apareciendo aquí el segundo eje desestabilizador que recorre las tres zonas citadas, el eje relaciones-aislamiento, que determina los procesos de aislamiento pero ya no en lo laboral sino en lo social. Es entonces cuando los efectos de la crisis y de sus soluciones ya no son tanto de empobrecimiento, entendido como carencias materiales, sino más bien de "desafiliación", de desestructuración[37].

En este momento ya se puede considerar que la dinámica del proceso está a pleno funcionamiento, así, la exclusión se alimenta continuamente de una población "frágil", que sometida a situaciones de riesgo en la zona de vulnerabilidad y sin poder recurrir a los efectos integradores del trabajo y de los mecanismos redistributivos cae por los cada vez más grandes agujeros de las

35. Vid. R. Castel, "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales", cit., pp. 33-36, aunque éste no realiza la diferencia entre exclusión y marginación más arriba indicada.

36. Vid. M. Gaviria, M. Laparra y M. Aguilar, "Aproximación teórica al concepto de exclusión", cit., pp. 152-153.

37. Cfr. R. Castel, "De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Precarité du travail et vulnerabilité relationnelle", en J. Donzelot, *Face à l'exclusion. Le modèle français*, cit., pp. 137-168. Vid. también, V. Renes, *Luchar contra la pobreza hoy*, cit., pp. 99-175.

redes socio-laborales de integración. Esta población se ve inmersa, de este modo, en un proceso de segregación y aislamiento desde el que es relativamente fácil dar un paso cualitativo y pasar a otro espacio social distinto de la exclusión, la marginación. La tercera de las crisis, la crisis de valores, alimenta la zona de marginación, en la que no están todos los excluidos, sino los excluidos que además de sufrir una situación de pobreza severa se ven estigmatizados, segregados y criminalizados. Un tercer eje atravesaría, con esta crisis, los distintos espacios que estructuran la vida social, el eje sentido-insignificancia, que traspasa el ámbito relacional del anterior eje y avanzando en cuestiones más subjetivas, no sólo lleva, en un extremo, al aislamiento de la exclusión, sino al aislamiento que implica la "no-existencia", en tanto en cuanto las personas que están en estas situaciones de marginalidad son personas que están al margen y que, lógicamente, se comportan de acuerdo a unos códigos de conducta alejados y diferentes de los que manda la normalidad[38].

Nos encontramos, de este modo, con una estratificación que, en primer lugar, tiene sus orígenes en cuestiones de empleo, lo cual, dada la centralidad que éste tiene en nuestra sociedad significa unos efectos globales y totalizadores, provocando, así, que aquellas personas no-propietarias que no consigan convertirse en "individuos-mercancia", es decir, que queden excluidas del proceso productivo, pasen a ser "individuos-marginación"[39]. Y, en segundo lugar, se trata de una estratificación social que ya no es corregida desde la actuación de los poderes públicos, pues al contrario, y en realidad, éstos contribuyen a su consolidación. Así, la misma estructura del Estado en relación a las políticas sociales, "ha generado tres formas de accesibilidad y efectividad de los sistemas de protección social". Un Estado de Bienestar al que acceden los pobladores de la zona de integración y en el que reclaman los derechos que les corresponden como "ciudadanos integrados"; un Estado Asistencial, donde acuden buscando refugio los que están en la zonas de vulnerabilidad y que se comporta casi como una especie de "caridad pública", siendo ésta la forma más característica de la época y la que da lugar a que se pueda hablar

38. La idea de estos tres vectores que atraviesan la sociedad y que nos permiten comprender la exclusión y la marginalidad como procesos con un origen multicausal, la podemos ver en diversos trabajos de García Roca. En este sentido, véanse, por ejemplo, J. García Roca, "Lo público y lo privado frente a la exclusión social", en VV. AA., *La inserción sociolaboral a debate: ¿del paro a la exclusión?*, Editorial Popular, Madrid, 1993, pp. 37-54; íd. *Contra la exclusión. Responsabilidad pública e iniciativa social*, Sal Terrae, Cantabria, 1995, pp. 9-15; e íd. *Público y privado en la acción social. Del Estado de Bienestar al Estado Social*, ed. Popular, Madrid, 1992, pp. 112-114.

39. En este sentido, véanse los trabajos publicados sobre el tema por J. Iglesias, algunos de los cuales han aparecido recopilados recientemente en J. Iglesias, *El derecho ciudadano a la renta básica*, cit., sobre todo para esta cuestión, pp. 27-65.

de "asistencialización del Estado"; y, finalmente, un Estado de Control o Seguridad, al que ya no acuden, sino que éste va a la búsqueda de quienes se ven abocados a situaciones de exclusión y, sobre todo, de marginación, pues son éstos los que con los vínculos laborales, sociales y personales rotos provocan las situaciones de tensión en la sociedad[40].

A su vez, toda esta estratificación social delata que si bien la riqueza se incrementa constantemente para un sector concreto de la sociedad, esto no implica la desaparición de los desequilibrios y desigualdades que se extienden no sólo a lo económico, sino también al plano civil, social y cultural; y, al mismo tiempo, apunta a que el resultado final es una situación de dualización y, como hemos visto en capítulos anteriores, de fragmentación social, pero no como fenómenos residuales y despreciables, sino como algo central que se va consolidando y extendiendo entre nosotros, provocando la negación sistemática de la "cultura de la ciudadanía" a una parte de la población[41]. Así, en el marco de nuestras sociedades occidentales actuales, donde, por otro lado, globalmente se produce lo suficiente para garantizar a todas las personas una vida digna, "se está consolidando la sociedad dual. Nuestra sociedad se ha hecho cada vez más injusta, puesto que ante un considerable aumento de la riqueza, no se logra repartir suficientemente los beneficios; en una sociedad que es cada vez más rica, la pobreza no cede terreno, o bien aumenta, evidenciando las contradicciones de nuestro sistema, o en el mejor de los casos se mantiene"[42].

En esta misma línea de discurso denunciador podemos continuar con una segunda denuncia, la dualización-fragmentación en que se ve inmersa la sociedad no tiene un origen gratuito, sino que está directamente relacionada con la "expansión-triunfo-imposición" de un determinado modelo económico como único posible, el capitalismo. Además, esto ocurre no sólo a través de la redefinición propuesta por el neoliberalismo, sino que esa "expansión-triunfo-imposición" se manifiesta también en el propio Estado social, que no deja de ser una adaptación del Estado capitalista. El Estado social y el Estado capitalista responden a una misma realidad, ya que "las decisiones políticas que han

40. Cfr. G. Rodríguez Cabrero, "Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de bienestar", en VV. AA., *La larga noche neoliberal*, cit. pp. 274-276.

41. Vid. J. Torres López, *Desigualdad y crisis económica. El reparto de la tarta*, cit., pp. 23-33 y 160-164; y también sobre esta acentuación de las desigualdades en estos ámbitos, E. Rojo Torrecilla y J.-N. García-Nieto, "Renta mínima y salario ciudadano. Lucha contra la pobreza y cambio social", en *Promocions-Aprise* 2, 1990, pp. 15-16. De esta forma, y con estas desigualdades aparece una clara oposición entre la "cultura de la ciudadanía" y las situaciones de pobreza y exclusión. Vid. por ejemplo, E. Rojo, "Renta Mínima e inserción", en *El Ciervo* 467, 1990, pp. 7-8.

42. P. Martín, "Causas de la pobreza", en R. Bergalli y D. Casado (coord.), *Frente a la sociedad dual*, Hacer, Barcelona, 1994, p. 35.

conducido al Estado social eran decisiones inevitables una vez que la sociedad capitalista había alcanzado un cierto grado de desarrollo"[43]. La generalización de las situaciones de pobreza que nos llevan a hablar de esta sociedad dual y fragmentada se produce, pues, "como consecuencia de un determinado modelo de desarrollo económico desigual, fundamentado en el enriquecimiento de ciertos sectores de la población", con lo que es el propio sistema quien diseña, conforma y se alimenta de esta sociedad "que vive a través de los ritmos que marcan los sectores sociales que tienen poder adquisitivo y que viven a costa de la pobreza o a costa de la marginación de importantes sectores de ella misma"[44].

Esta segunda denuncia, que, por otro lado, hay que realizar con una cierta precaución dada la actual "sacralización" del sistema capitalista, nos conduce a que todo este proceso de dualización y fragmentación se presenta como consecuencia directa de la imposición a toda la sociedad de los criterios de racionalidad económica que hoy se consideran ideológicamente inevitables. Así, no sólo queda patente la tragedia de la dualización-fragmentación que sufre la sociedad, sino que es el propio sistema el que la crea y al mismo tiempo se sirve de ella. Es decir, ante la quiebra de los sistemas de producción de las sociedades industriales tradicionales tienen lugar una serie de procesos de reajuste, de cambio, que "guardan estrecha relación con la necesidad de redefinición de los mecanismos de acumulación de capital", y que se van a servir de los fenómenos sociales de precariedad para la propia reproducción del sistema. En este sentido, se viene a revitalizar el concepto de "ejército de reserva" por un desempleo "entendido como pérdida de empleo estable e imposibilidad de importantes sectores sociales de incorporarse al mercado de trabajo", y así, este desempleo viene a constituir un factor no sólo necesario para la supervivencia del sistema, sino que es "una bendición para el capital"[45]. En definitiva, de lo que se trata con esta segunda denuncia es de poner de relieve la importancia que en el estudio de estas situaciones tiene la valoración de la situación de la que se parte y no sólo aquella con la que nos encontramos, ya que al tratar el tema en términos de proceso más que de estado es preciso

43. Cfr. al respecto, J. Pérez Royo, "Crisis del Estado social: un falso debate", en J. Corcuera y M. A. García Herrera (eds.), *Derecho y economía en el Estado social*, cit., p. 44.

44. Vid. C. Manzanos, "Desigualdad, pobreza y marginación", cit., pp. 18-19.

45. Vid. ibídem, pp. 10-13. En el mismo sentido, denunciando lo positivo que para la racionalidad económica dominante resulta la existencia y gestión de la sociedad dual y fragmentada, G. Aznar, *Trabajar menos para trabajar todos*, Ediciones Hoac, Madrid, 1994, pp. 87 y ss. En relación a este "ejército de reserva" actual provocado por la revolución tecnológica en Estados Unidos y en Europa, J. Rifkin, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, trad. G. Sánchez, Paidós, Barcelona, 1996, pp. 228-233 y 239-243.

"poner en relación lo que está ocurriendo en las situaciones de marginalidad extrema, de aislamiento social, de pobreza absoluta con la configuración de situaciones de vulnerabilidad, de precariedad, de fragilidad que, con frecuencia, las preceden y alimentan"[46].

De esta forma, de las denuncias-constataciones anteriores se deduce que la seguridad que el régimen de salariado y su complemento con el sistema de protección del Estado de bienestar habían venido proporcionando a las personas de las sociedades occidentales parece que hoy, bajo el eufemismo de la flexibilidad, se torna en incertidumbre y precariedad, lo que se traduce en que el trabajo pasa "de ser un núcleo de cohesión social y fuente de riqueza, a ser un elemento de fragmentación e incluso de generación de nuevas formas de pobreza"[47]. Como dice Offe refiriéndose al papel del contrato laboral como "creador de orden" en la actualidad: "Dicho en pocas palabras, el contrato laboral falla tanto en asignar un 'sitio' en la sociedad a un creciente número de personas como en proporcionarles ingresos y protección adecuados"[48]. O como sostiene de forma más general Habermas, nos encontramos ante el agotamiento de un modelo, de una utopía que cristalizó en torno al potencial de la sociedad del trabajo[49]. Vemos, pues, como los efectos de todas estas transformaciones trascienden las meras relaciones asalariadas, el plano del empleo y del contrato laboral, ya que la sociedad salarial impuesta en esta segunda mitad de siglo suponía "un modo de gestión política que asociaba la propie-

46. R. Castel, "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso", cit., p. 28; e íd. "De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Precarité du travail et vulnerabilité relationnelle", cit., pp. 141-152, donde encontramos un estudio genealógico de este proceso.

47. Vid. M. Delgado, "La globalización. Actores y atrezzo", cit., p. 67. En relación a la importancia de la división trabajo-ausencia de trabajo a la hora de marcar el futuro de éste, véase G. Therborn, "El futuro del trabajo y las consecuencias de la ausencia de trabajo", en *El socialismo del futuro* 7, 1993, pp. 61-71.

48. Cfr. C. Offe, "Precariedad y mercado laboral. Un análisis a medio plazo de las respuestas políticas disponibles", cit., pp. 11-50, donde se analizan las causas y consecuencias de la quiebra del contrato laboral como fundamento del orden social, así como diversas respuestas político-sociales al tema. Vid. también, D. Méda, *El trabajo. Un valor en peligro de extinción*, trad. F. Ochoa de Michelena, Gedisa, Barcelona, 1998; y C. Offe, "Es el trabajo una categoría sociológica clave", en íd. *La sociedad del trabajo*, cit., pp. 17-51, cuestionándose en ambos la centralidad del trabajo en nuestras sociedades. Además, sobre la quiebra de la sociedad salarial, R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 389-464; y E. Mingione, *Las sociedades fragmentadas*, cit., pp. 253 y ss. Finalmente, en J. Rifkin, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, cit. se plantea cómo el fin de una era marcada por el trabajo supone el inicio de una transformación social caracterizada por nuevas formas de generar ingresos.

49. Cfr. J. Habermas, "La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas", en íd. *Ensayos políticos*, trad. R. García Cotarelo, Península, Barcelona, 1988, pp. 113-134.

dad privada y la propiedad social, el desarrollo económico y el logro de los derechos sociales, el mercado y el Estado"[50].

Por otra parte, la necesidad de buscar nuevos modos de gestión política en el contexto de las actuales transformaciones político-económicas lleva a una situación que podría calificarse como paradójica. De un lado, se plantea que el Estado social a través de sus políticas sociales ha posibilitado la creación de espacios desmercantilizados que significan un retroceso en el proceso de mercantilización característico de la forma de gobierno liberal[51], a lo que desde el neoliberalismo se responde proponiendo una remercantilización generalizada. Sin embargo, y por otro lado, esta remercantilización convive con la posibilidad de que la situación de crisis, y no olvidemos, el discurso de la "desaparición del trabajo", lleven a repensar la posibilidad de reinstaurar espacios desmercantilizados como instrumentos necesarios para desarrollar políticas de inserción frente a situaciones de exclusión, con el objetivo, por lo menos aparente, de servir a la recuperación de la ciudadanía social. Y es en estos espacios desmercantilizados -que, por otro lado, y como dice Esping-Andersen sobre la desmercantilización, "no debería confundirse con la erradicación total del trabajo como mercancía; no es un problema de todo o nada. El concepto se refiere más bien al grado en que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado[52]- donde el poder diseña unos nuevos instrumentos a los que vamos a prestar atención, los ingresos de inserción. Los cuales, como vamos a ver, surgen en el marco de las transformaciones sufridas por el derecho en el Estado social y suponen, aunque quizás sólo formalmente, una ruptura y superación en relación a los mecanismos tradicionales de protección social, los articulados en torno a la idea de socorro, es decir, la asistencia-ayuda social, y los articulados como contrapartida ampliada del trabajo, es decir, el seguro[53].

Sobre cómo se ha llegado a pensar la posibilidad de crear estos espacios desmercantilizados que cuentan con un antecedente en el ya comentado *sistema Speenhamland*, hay que incidir en el hecho de que ante cualquier situa-

50. R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., p. 375.

51. Cfr. J. L. Monereo, "La política social en el Estado del bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de 'desmercantilización'", cit., pp. 13-24, para una perspectiva general sobre el significado de las políticas sociales modernas como creadoras de los espacios desmercantilizados.

52. Cfr. G. Esping-Andersen, *Los tres mundos del Estado del bienestar*, cit., pp 57-80, donde se trata la desmercantilización en la política social.

53. Vid. R. Castel, "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales", cit., pp. 26-30.

ción de cambio el poder, para no ser superado, realiza un intento de gestión de las condiciones que han llevado a esa situación de quiebra. Del mismo modo que este proceso de adaptación tuvo lugar en el tránsito del modelo de Estado propuesto por la ideología liberal al Estado social, y así éste no fue sino un paso más en la evolución "inevitable" del Estado capitalista, hoy el Estado social se ve necesitado de una redefinición que le permita superar los peligros originados por una crisis en los tradicionales mecanismos de integración, sobre todo, en los estructurados en torno a la idea de sociedad salarial. Una crisis que, a su vez, está originada, por un lado, y como hemos visto más arriba, por la quiebra del modelo de producción de las sociedades industriales y su cambio por el propio de las sociedades tecnológicamente desarrolladas[54]; pero también, por otro lado, y en un marco de creciente globalización, por "los efectos de las políticas neoliberales de desajuste que han transformado de arriba a abajo el mercado de trabajo: el trabajo precario se generaliza, los salarios son cada vez más bajos, hay millones de trabajadores ilegales disponibles,..."[55].

Se produce, de este modo, lo que Castel denomina la "ascensión de la vulnerabilidad", que no va a poder ser contrarrestada por los mecanismos tradicionales de protección, ya que supera su capacidad integradora y desata su crisis. En este sentido, conviene además precisar que al igual que la sociedad salarial suponía toda una forma de gestión política y su desmantelamiento provoca efectos totales, la "ascensión de la vulnerabilidad" no sólo va a tener consecuencias en lo que concierne al empleo, dònde en los últimos años se había logrado vincular a la condición salarial con un mínimo de seguridad, sino también, y dado que el "trabajo es algo más que el trabajo", en el orden de la sociabilidad, donde se ha dado una "fragilidad de los soportes proporcionados por la familia y por el entorno familiar". Lo cual, continúa Castel, lleva a que no nos encontremos ante un fenómeno unidimensional marcado por la precarización laboral, sino que ésta va a tener efectos en la "desestructuración de los ciclos de vida normalmente secuenciados por la sucesión de los tiempos de

54. Para una visón panorámica de las distintas salidas que a nivel global se plantean al fordismo como forma de organización del trabajo, véase A. Lipietz, "El mundo del postfordismo", en VV. AA. *El libro de las 35 horas*, cit., pp. 21-72. En concreto, relacionando la aparición de las rentas garantizadas (así las denomina el autor) con la transformación que tiene lugar en los procesos de producción, A. Gorz, *Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido. Crítica de la razón económica*, trad. Mª. C. Ruiz de Elvira, Sistema, Madrid, 1991. pp. 258 y ss; y en una línea similar, pero sobre todo entendiendo los "salarios sociales" como parte de una política de potenciación del tercer sector como solución a la crisis que origina la revolución tecnológica en la sociedad, J. Rifkin, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, cit., pp. 300 y ss.

55. S. Deneuve y Ch. Reeves, "El modelo norteamericano. Reflexiones sobre los mecanismos de control social", trad. J. Sirera, en *Archipiélago* 21, cit., p. 25.

aprendizaje, de los tiempos de actividad y del tiempo ganado y asegurado por la jubilación, una desestructuración marcada por todos los riesgos de desestabilización que esto supone para los modos de vida y las redes relacionales"[56].

De este modo, los fenómenos de agudización de las desigualdades y, sobre todo, de incremento de la fragilidad y vulnerabilidad hacen que nos veamos inmersos en un período de transformaciones que, en lo que nos interesa, no significa que el Estado abandone su actividad intervencionista-reguladora de la realidad social. Sino que, como veremos en las páginas que siguen, la va a realizar desde parámetros distintos a los propuestos por el Estado del bienestar tal y como lo conocíamos hasta principios de los ochenta.

## 2.- EL ESPACIO JURÍDICO-POLÍTICO

La aparición y extensión en nuestros ordenamientos jurídicos de normativas como los ingresos de inserción no sólo conlleva una respuesta concreta para el ámbito de la pobreza. Sino que también confirma que pese a la reclamada redefinición-reestructuración del Estado social, esto no significa que se renuncie de forma absoluta a las posibilidades ofrecidas por el derecho como modulador de conductas en un Estado, el social, donde las relaciones entre éste y la sociedad tienden a confluir, rompiéndose, así, el dualismo que había dominado en el modelo liberal de Estado. Con el Estado liberal el respeto de la división Estado-sociedad asumía tonos casi sagrados, con lo que el Estado y el derecho se limitaban a posibilitar las relaciones entre los particulares, "a ofrecer un marco formal de interacción puramente formal o racional-formal, dentro del cual la sociedad podría vivir su propia dinámica de forma espontánea"[57]. No obstante, y como hemos indicado en el capítulo III, la aparición

56. R. Castel, "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso", cit., pp. 29 y 32; íd. "De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Precarité du travail et vulnerabilité relationnelle", cit., pp. 156 y ss. En la misma línea, en F. Ewald, "El advenimiento de un individualismo negativo. Entrevista a Robert Castel", trad. G. Muñoz, en *Debats* 54, 1995, pp. 35-36, se afirma que aunque la correlación entre lo que sucede en la esfera del trabajo y lo que sucede en las relaciones de parentesco, vecindad, etc., no es una correlación mecánica, sin embargo, "la desestabilización del trabajo repercute como una onda expansiva sobre los otros sectores de la vida social".

57. M. Calvo García, "Transformaciones del Derecho Civil", en VV. AA., *Estudios de Derecho Civil en homenaje al Profesor* Dr. J. L. Lacruz Berdejo, J. Mª. Bosch, Barcelona, 1993, pp. 1018-1022. En este mismo sentido, sobre la forma que tenía la ideología liberal de concebir las relaciones Estado-derecho-sociedad, véase M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pp. 21-22; y M. Calvo, *Los fundamentos del método jurídico*, cit., pp. 260-262. En particular, sobre la función del derecho de proveer medios para la celebración de contratos entre particulares, J. Raz, "Las funciones del Derecho", en íd. *La autoridad del derecho*, trad. R. Tamayo, UNAM, México, 1982, pp. 214-216.

del Estado social conlleva un doble proceso creciente de *socialización del Estado*, por el que "el individuo busca en el Estado lo que no encuentra en la sociedad"; y, al mismo tiempo, de *estatalización de la sociedad*, por la que "la sociedad deja de ser el campo donde aparece la espontánea actuación de voluntades individuales para convertirse en el lugar de encuentro de un complejo conjunto de grupos y organizaciones donde el individuo desaparece"[58]. Es decir, y en lo que respecta al derecho, mientras en el Estado liberal se conservaba la guía trazada por la que Habermas consideró la primera de las *cuatro hornadas globales de juridización*, la propia del Estado burgués, caracterizada tanto por su positividad, universalidad y "formalidad", como por el contenido de su función, "garantizar la libertad y la propiedad de la persona privada, la seguridad jurídica y la igualdad formal de todas las personas ante la ley y con ello la previsibilidad de todas las acciones jurídicamente normadas"[59]. Sin embargo, con el Estado social se produce un giro "copérnico" que exige que el derecho supere la concepción weberiana de derecho racionalmente formal y no pueda sustraerse de la influencia de "imperativos éticos, reglas utilitarias y de conveniencia o postulados políticos"[60].

En este marco, el derecho, respetando como ya vimos los valores básicos defendidos en el Estado liberal, sobre todo, la libertad, la propiedad individual y la seguridad, asume una nueva responsabilidad en el Estado social[61]. Ahora ya no se trata únicamente de garantizar esos valores, sino que las condiciones del presente obligan a una modificación, por lo que el Estado social de Derecho, junto a los valores jurídico-políticos clásicos "añade los derechos sociales y económicos y (...) no sólo incluye derechos para limitar la acción del Estado (...). El Estado, por consiguiente, no sólo debe omitir todo lo que sea contrario al Derecho, es decir, a la legalidad inspirada en una idea del Derecho, sino que debe ejercer una acción constante a través de la legislación y de la administración que realice la idea social del Derecho"[62]. Así, esto da

58. P. de Vega García, "La crisis de los derechos fundamentales en el Estado social", en J. Corcuera y M. A. García Herrera (Eds.), *Derecho y economía en el Estado social*, cit., p. 123.

59. J. Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, vol II: *Crítica de la razón funcionalista*, trad. M. Jiménez Redondo, Taurus, Madrid, 1987, pp. 505-506.

60. En relación a la racionalidad del derecho, y a la diferenciación entre racionalidad formal y racionalidad material, vid. M. Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, trad. J. Medina y otros, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, pp. 509-511.

61. Se produce, en línea con lo anterior, la "socialización del derecho". Vid. M. Rehbinder, *Sociología del derecho*, trad. G. Robles, Pirámide, Madrid, 1981, pp. 140-145.

62. M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., p. 56. En este sentido, véanse las reflexiones sobre la responsabilidad del Estado y la utilización del derecho como instrumento de intervención social que con especial atención al ámbito de la pobreza se recogen en G. Sala, *El negocio de la pobreza. O la utopía del Estado del Bienestar*, Asociación para la Promoción de la Igualdad Social (APPIS), Barcelona, 1994.

lugar a una nueva estructura de los derechos, al menos, en palabras de Preuss, "de aquellos que son típicos del Estado del bienestar (...), los derechos distributivos", que, siguiendo al citado autor, "se basan en intervenciones del gobierno que abarcan medidas obligatorias (...); prestaciones sociales en especie (...); y prestaciones dinerarias"[63].

Por lo demás, la intervención estatal no se va a limitar a garantizar la "procura existencial", sino que el Estado "fija las líneas de intervención política con fines de integración social y promueve regulativamente los valores e intereses que deben orientar las relaciones sociales", asumiendo, de esta forma, una función de modelar la sociedad y los individuos que la integran de acuerdo a unos intereses y a unos valores que permitan la reproducción pacífica del sistema[64]. Así, detrás de esta intervención late una finalidad integradora y restauradora del tejido social que lleva a que desde lo público se asuma una función positiva que permita el ajuste y la compensación de los riesgos sociales. En las complejas sociedades actuales las situaciones calificadas como de "riesgo social" son cada vez más numerosas y amenazan con quebrar el orden social, por lo que es necesaria una estrategia con la que "al mismo tiempo que se interviene con fines asistenciales y distributivos se desarrollan mecanismos de ajuste y compensación de los riesgos sociales"[65]. Con el concepto de riesgo social -sobre el que Castel afirma: "Un riesgo no es el resultado de la presencia de un peligro concreto para una persona o para un grupo de individuos, sino la relación de datos generales impersonales o factores (de riesgo) que hacen más o menos probable el acontecimiento de conductas indesea-

63. U. K. Preuss, "El concepto de los derechos y el Estado del bienestar", cit., pp. 79-84.

64. Vid. M. Calvo García, *Los fundamentos del método jurídico*, cit., p. 263; y A. Garrorena Morales, *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, cit., pp. 82-87.

65. M. Calvo García, "Paradojas regulativas: las contradicciones del derecho en el Estado intervencionista", en VV. AA., *Derecho y sociedad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, p. 124. Además, en torno al tema de la *sociedad del riesgo* y su gestión nos puede ser de utilidad la siguiente bibliografía: Monográfico en *Revista de Occidente* 150, noviembre de 1993; R. Castel, *La gestión de los riesgos. De la anti-psiquiatría al post-análisis*, trad. N. Pérez de Lara, Anagrama, Barcelona, 1984; F. Ewald, *L' Etat providence*, cit., sobre todo, pp. 143-380; U. Beck, *La sociedad del riesgo*, cit., sobre todo, pp. 25-99; y, no tanto sobre el riesgo en sí o su gestión, sino más bien sobre su percepción y aceptabilidad, M. Douglas, *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*, trad. V. Abelardo Martínez, Paidós, Barcelona, 1996. Finalmente, sobre el concepto de riesgo como criterio de política social, E. Tenti, "Pobreza y política social: Más allá del neoasistencialismo", en E. Isuani, R. Lo Vuolo y E. Tenti Fanfani, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, cit., pp. 108-117; y también A. Giddens, *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, cit., pp. 139 y ss. donde se trata la conexión entre los sistemas de bienestar y el control del riesgo.

bles"[66]- se abandona, en cierta medida, la idea de peligrosidad "real" y se pasa a una peligrosidad "virtual", en el sentido de que la sociedad ya no se pone "en guardia" ante un peligro concreto, sino ante la confluencia de una serie de factores que pueden afectar la estabilidad del sistema; por lo que se puede decir que el riesgo significa "anormalidad", "inadaptación" y da lugar a una "tecnología del riesgo" que se diseña con la misión de gestionar la población, definiendo las normas y reparando aquellas desviaciones que han sido previamente identificadas como riesgos[67].

Ahora se trata, en primer lugar, de prevenir, vigilar, "ponerse en posición de anticipar la emergencia de acontecimientos indeseables (enfermedades, conductas desviadas, actos delictivos, etc.) en el seno de poblaciones estadísticamente detectadas como portadoras de riesgos"[68]; y será posteriormente cuando se produzca la intervención en aquellas poblaciones que registren probabilidades de riesgo, con lo que se recupera, en esta segunda fase, el modo de vigilancia promovido desde las técnicas disciplinarias que, como ya hemos visto, Foucault desde su lectura de Bentham ha sintetizado en la idea del *panóptico*. Son pues dos modos distintos de afrontar la vigilancia y el control de la población que se realizan de forma complementaria dado que parece necesario, de cara a la defensa social, que una vez localizado e identificado el riesgo objetivo se subjetivice en unos determinados individuos como parte de una población peligrosa, es decir, como parte de una población en la que existen grandes probabilidades de que se cumpla una correlación entre determinados síntomas actuales y determinados actos futuros. Así, en una primera fase están las políticas preventivas, que pretenden economizar la "relación de inmediatez" que se exige en el modelo *panóptico*, ya que no se trabaja con individuos sino con correlaciones estadísticas, "no se trata tanto de afrontar una situación ya peligrosa como de anticipar todas las figuras posibles de la irrupción del peligro"; mientras que es en un segundo momento, en la intervención, cuando se recupera el tratamiento individualizado propio del modelo *panóptico*, según el cual, "la vigilancia supone una co-presencia de los controladores y de los controlados en un espacio homogéneo barrido por la mirada", aunque eso sí, ya con la novedad de que el sujeto ha sido disuelto previamente en un objetivo abstracto, en una población con riesgos[69].

66. R. Castel, *La gestión de los riesgos. De la anti-psiquiatría al post-análisis*, cit., p. 153.

67. Vid. F. Ewald, *L'Etat providence*, cit., pp. 405 y ss; y J. Donzelot, *L'invention du social*, cit., pp. 225-226 y 247-249. Sobre cómo afecta la aparición de esta sociedad de riesgos a las prácticas solidarias, véase J. García Roca, *Exclusión social y contracultura de la solidaridad. Prácticas discursos y narraciones*, Ediciones Hoac, Madrid, 1998, pp. 93-114.

68. R. Castel, *La gestión de los riesgos. De la anti-psiquiatría al post-análisis*, cit., pp. 153-154.

69. Vid. ibídem, pp. 152-162.

En esta intervención de los poderes públicos con la que se pretende la reestructuración del tejido social, el derecho aparece como un instrumento privilegiado. Y para ello el derecho en el Estado social supera las insuficiencias que planteaban las concepciones tradicionales sustentadas en la ideología liberal. Ya no se trata, visto desde la perspectiva del derecho como mecanismo de control social, de desempeñar unas funciones de protección y de represión, sino que el derecho debe desarrollar una nueva función que le permita penetrar en las estructuras del tejido social y, alentando, promoviendo unos determinados valores, conseguir de una forma más económica la estabilidad necesaria para el mantenimiento del orden social[70]. Esta transformación que tiene lugar en las funciones del derecho se incluye en la dinámica de *desjuridificación* que atraviesa el mismo, en el sentido de que en las sociedades industriales avanzadas se produce una pérdida de la función del derecho, entendiendo "el derecho por aquella de las funciones que le ha sido atribuida siempre hasta ser considerada a menudo como la única y exclusiva, la función represiva". Esta pérdida de la función del derecho no crea un déficit en los mecanismos de integración social, ya que el vacío es ocupado por otros medios de integración que se consideran alternativos, por un lado, la socialización, es decir, "la prosecución de la adhesión a valores establecidos y comunes"; y, por otro lado, la tendencia de la sustitución de los medios de represión por otros de prevención social[71]. Y de la misma manera que estas transformaciones no crean un déficit en los procesos de integración social que adquieren con otras formas un carácter de permanencia, tampoco estas modificaciones originan la desaparición del derecho, pese a que se venga abajo, en principio, la función que tradicionalmente se ha presentado como más paradigmática, la represiva. En realidad, y en mi opinión, se puede decir que la función represiva no es sino una forma de manifestación del derecho como mecanismo de control social, y así, una vez que los medios coercitivos y su uso con una función represiva pierden protagonismo, el derecho se maquilla con el rostro de regulador social, lo que no impide que se pueda seguir

70. Vid. N. Bobbio, *Contribuciones a la teoría del derecho*, trad. A. Ruiz Miguel, Debate, Madrid, 1990, pp. 260-264, 267-269, 371-377 y 379-385. Vid. también, M. Calvo García, "Transformaciones del Derecho Civil", cit., pp. 1022-1023.

71. Cfr. N. Bobbio, *Contribuciones a la teoría del derecho*, cit., pp. 219-221 y 260-262. Se está así modificando la capacidad del derecho como mecanismo de control social, ya que se está produciendo una reducción de la función específica del derecho como mecanismo de control social debido, por un lado, al aumento de un control de tipo no coactivo sino persuasivo, y, por otro lado, a la sustitución de las técnicas represivas por otras preventivas. Vid. también, M. Calvo García, "Las nuevas máscaras de la violencia jurídica", en R. Bergalli (coord.) *Sentido y razón del derecho. Enfoques socio-jurídicos para la sociedad democrática*, P. P. U., Barcelona, 1992, pp. 91-111.

hablando de que mantiene entre sus funciones la función, quizás ahora más latente que manifiesta, de control social[72].

En resumen, y de acuerdo a las líneas anteriores, se puede afirmar que el derecho interviene como regulador social, tanto corrigiendo las disfuncionalidades originadas por el sistema de producción capitalista, estructurando normativamente una intervención destinada a procurar a los ciudadanos unos mínimos vitales, la "procura existencial"; como sirviendo al impulso y gestión de.una serie de políticas sociales destinadas a controlar y compensar las situaciones más alarmantes de riesgo social. De esta forma, con estas intervenciones jurídicas se da la vuelta, -o si se prefiere se dota de su pleno significado-, al proceso que Bobbio denominaba *desjuridificación*, por el que se pretendía manifestar la pérdida de función (tradicional-represora) por parte del derecho, y se puede hablar de que éste asume otra función que en un sentido amplio recogemos como la función promocional[73]. A través de esta función, el Estado utiliza el derecho para fijar sus líneas de intervención política y promover unos valores e intereses, implicando a los poderes públicos en la consecución de los mismos por medio de lo que más adelante trataremos como la política de acción social. De lo cual, por otro lado, queda constancia en los propios textos constitucionales, como es el caso, por ejemplo, de los arts. 1.1 y 9.2 de la

72. Los efectos que pretenden producir o/y que producen una institución o una norma jurídica en la sociedad pueden ser manifiestos o latentes, lo que da lugar a hablar de funciones manifiestas y latentes de las mismas. Vid. R. Treves, *La sociología de derecho. Orígenes, investigaciones, problemas*, trad. M. Atienza, Mª. J. Añón y J. A. Pérez Lledó, Ariel, Barcelona, 1988, pp. 171-173. En un plano más general, desde un análisis funcional sociológico, R. K. Merton, *Teoría y estructura sociales*, trad. F. M. Torner, F.C.E., México, 1964, pp. 61 y 71 y ss. Finalmente, también nos puede acercar a este tema M. Atienza, *Introducción al Derecho*, Barcanova, Barcelona, 1985, pp. 73-74. Además, estudios concretos sobre este tema los podemos encontrar en V. Aubert, "Algunas funciones sociales de la legislación", VV. AA., *Sociología del derecho*, Tiempo Nuevo, Caracas, 1971, pp. 121-131; V. Ferrari, "Politica del lavoro e politica del consenso. Ipotesi sull'efficacia della Legge sull'ocuppazione giovanile", en *Sociologia del Diritto* V, 1978/2, pp. 375-419; y T. Picontó, *La protección de la Infancia (Aspectos sociales y jurídicos)*, cit., pp. 140-153.

73. En relación al tema de las funciones del derecho nos pueden facilitar la comprensión del tema: V. Ferrari, *Funciones del Derecho*, trad. Mª. J. Añón y J. de Lucas, Debate, Madrid, 1989, pp. 107 y ss; M. Rehbinder, *Sociología del derecho*, cit., pp. 155-170; J. Raz, "Las funciones del derecho", cit., pp. 207-225; N. Bobbio, *Contribuciones a la teoría del derecho*, cit., pp. 219-231, 251-278 y 371 y ss; R. Treves, *La sociología de derecho. Orígenes, investigaciones, problemas*, cit., pp. 203-222; M. Atienza, *Introducción al Derecho*, cit., pp. 53-89; M. Calvo García, *Teoría del derecho*, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 38-44; Mª. J. Añón, "Derecho y sociedad", en J. de Lucas (Ed.), *Introducción a la Teoría del Derecho*, Tirant lo blanch, Valencia, 1997, pp. 69-98; y J. Martínez de Pisón, *Curso de Teoría del Derecho*, cit., pp. 87-115. En concreto, sobre la función promocional, véase N. Bobbio, *Contribuciones a la teoría del derecho*, cit., pp. 227-228, 267-269 y 371 y ss.

Constitución Española de 1978, así como de diversos artículos del Título I de la misma que hacen responsables a los poderes públicos de asegurar y promover determinados valores y objetivos sociales que requieren de una acción social positiva directa[74].

Así, si bien es cierto que la tendencia es a que desaparezca la función represora clásica del derecho, eso no significa que tenga que desaparecer o que se renuncie a la virtualidad de éste como mecanismo de control e integración social. Este efecto-función de integración y control social se traslada hacia un plano más latente, ya sea a un nivel consciente o inconsciente, y da lugar a la transformación de las intervenciones jurídico-políticas hacia formas más sutiles, como pueden ser las políticas sociales, por ejemplo, las políticas sociales en el campo de la pobreza; o, en general, las diversas manifestaciones que existen de legalización de las relaciones sociales. De acuerdo con esto, los sistemas jurídicos penetran en el tejido social de forma constante y con una finalidad de planificación de las relaciones sociales, de integración social, produciéndose, de este modo, lo que se denomina la "juridificación", "legalización" o "colonización jurídica" de la vida social[75], propia de las sociedades contemporáneas, pero, sobre todo, del modelo dominante en ellas, el Estado social, en el cual existe lo que Rehbinder denomina "la tendencia al crecimiento de la materia jurídica"[76].

Por otra parte, el uso del derecho como instrumento de acción social válido para la configuración de las relaciones sociales en una determinada forma

74. Sobre la fórmula recogida en este artículo 1.1 de la Constitución, y en especial la cláusula "Estado social" que sería la base de las demás proyecciones constitucionales de esta lógica promocional, véase A. Garrorena, *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, cit., pp. 45-106; M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., pp. 92-104; J. R. Cossio Díaz, *Estado social y derechos de prestación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pp. 25-42; A. Garcés, *La Acción Social: delimitación conceptual y régimen jurídico*, cit., pp. 47 y ss; J. L. Beltrán Aguirre, *El régimen jurídico de la acción social pública*, Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Bilbao, 1992, pp. 107-109; y J. Pemán Gavín, "La acción social. Una introducción general", en A. Embid Irujo (Dir.), *Derecho Público Aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Justicia de Aragón-Ibercaja, Zaragoza, 1990, p. 656.

75. Con estas expresiones se quiere aludir, básicamente, al aumento de derecho escrito que tiene lugar en las sociedades contemporáneas. Vid. J. Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, vol II: *Crítica de la razón funcionalista*, cit., pp. 502-527. También nos pueden servir para comprender el fenómeno de la juridización o legalización los trabajos de M. Calvo en relación a las transformaciones del derecho en el estado social. Véase, así, M. Calvo García, *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica*, cit., pp. 263 y ss.; íd. "Transformaciones del Derecho Civil", cit., pp. 1023-1024; e íd. "Políticas de seguridad y transformaciones del derecho", cit., pp. 103-104.

76. M. Rehbinder, *Sociología del derecho*, cit., pp. 145-147.

no sólo provoca esta legalización o colonización de la vida social, es decir, "la extensión del derecho para regular nuevos asuntos sociales y el adensamiento del mismo como consecuencia de la desmenuzación en cascada de una materia jurídica en varias materias particulares"[77]. En primer lugar, la existencia de esta legalización masiva de las relaciones sociales no se salda de forma pacífica, sino que da lugar a una serie de críticas de distinto signo. En este sentido, la utilización del derecho como mecanismo de intervención social recibe no sólo las críticas provenientes de posiciones neoliberales, caso de las impulsadas por Hayek, uno de sus "grandes sacerdotes" y que hacen referencia, sobre todo, a los ruidos que dicha intervención crea en el "orden autogenerante" o "espontáneo"[78]. Sino que también desde orientaciones políticas diferentes, e incluso opuestas, se critica esta intervención. Es el caso de Habermas, quien recoge que la juridificación presenta una doble cara, una ambivalencia. Por un lado, el derecho aparece como un medio para garantizar la libertad; pero, por otro lado, ese mismo medio no deja de poner en peligro la misma libertad de los beneficiarios, lo cual viene a reforzar las apreciaciones hechas más arriba con respecto a la virtualidad del derecho como mecanismo de control social[79]. O también, en una línea crítica a este proceso, encontramos a Offe, quien pone en duda la virtualidad reguladora de la norma en el momento en que se invade el "privado mundo-vida", y denuncia el efecto "auto-incapacitante" de la "regulación formal-legal" y su potencialidad para originar "pura anomia"[80].

Además, en segundo lugar, al margen de las citadas críticas y junto a las consecuencias que podríamos calificar como "cuantitativas" existen otras de carácter "cualitativo". La intervención jurídica que se da en las sociedades contemporáneas no se puede realizar desde un derecho que, de acuerdo a la ide-

77. M. Calvo García, "Transformaciones del Derecho Civil", cit., pp. 1023-1024.

78. Cfr. por ejemplo, F. A. Hayek, *Derecho, legislación y libertad, vol. I: Normas y orden*, cit., pp. 128-139 y 239-278; íd. *Derecho, legislación y libertad, vol. II: El espejismo de la justicia social*, cit., pp. 67-117; y, finalmente, las reflexiones que este autor realiza sobre las condiciones de la libertad bajo la ley en íd. *Los fundamentos de la libertad*, cit., sobre todo, pp. 178-194 y 258-311; e íd. *Derecho, legislación y libertad, vol. III: El orden político de una sociedad libre*, trad. L. Reig, Unión Editorial, Madrid, 1982, pp. 173 y ss.

79. Habermas estudia estas ambivalencias en distintos ámbitos, como el derecho escolar, el derecho de familia y, sobre todo, las políticas sociales. Así, dice en relación a estas últimas que la "juridificación de los medios con que se hace frente a los riesgos de la existencia se cobra un notable precio en forma de intervenciones reestructuradoras en el mundo de la vida de los beneficiarios"; J. Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, vol II: *Crítica de la razón funcionalista*, cit., pp. 511-512.

80. Cfr. C. Offe, "Reflexiones sobre el Estado del Bienestar y el futuro del socialismo", en íd. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, cit., p. 284; y también, N. Luhmann, *Teoría política en el Estado de bienestar*, trad. F. Vallespín, Alianza editorial, Madrid, 1993, pp. 106-107.

ología liberal, responda a una racionalidad formal, sino que requiere de un nuevo tipo de derecho que permita su instrumentalización política y que sirva para la reestructuración jurídico-política de la sociedad civil, lo cual, por otro lado, no significa que el pensamiento jurídico se pueda concebir únicamente "como una abstracción instrumental al servicio de la política. El derecho no es simplemente un esquema de organización de la sociedad, sino una arquitectura proyectiva, ingeniería constructiva dotada de gran poder y autonomía"[81]. Surge así el derecho "útil" o "regulativo" que, de acuerdo con Teubner, "se caracteriza por su racionalidad material por oposición a una racionalidad formal", y "puede ser definido a tenor de los siguientes aspectos. En cuanto a su función, como un derecho preordenado a las exigencias directivas del Estado social, y sobre su legitimación, por el predominio de los resultados del control y las compensaciones que regula. En su estructura como un derecho tendencialmente particularizado, teleológicamente orientado y dependiente del auxilio de las ciencias sociales"[82].

Una de las características más relevantes de este nuevo derecho es que se va a impregnar de la lógica político-burocrática, lo que trae como consecuencia la superposición del capital burocrático sobre el jurídico[83]. El derecho útil o regulativo aparece como un derecho operativo, que no sólo comprende elementos estrictamente jurídicos, sino que también se compone de otros elementos extra-legales. Si el derecho en el Estado social interviene en las relaciones sociales, estructurándolas, legalizándolas, rompiendo la espontaneidad del orden social natural, y así, contribuyendo a la desdiferenciación entre derecho (como instrumento estatal) y sociedad, esto trae como contrapartida la

81. J. I. Martínez García, *La imaginación jurídica*, Debate , Madrid, 1992, p. 20.

82. G. Teubner, "Juridification -Concepts, Aspects, Limits, Solutions", en íd. (ed.) *Juridification of Social Spheres. A Comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate, Antitrust and Social Welfare Law*, Walter de Gruyter, Berlin, 1987, p. 19; y en una linea similar, N. Luhmann, *Fin y racionalidad en los sistemas. Sobre la función de los fines en los sistemas sociales*, trad. J. N. Muñiz, Ed. Nacional, Madrid, 1983, p. 196. Otra definición más breve la encontramos en U. K. Preuss, "La crisis del mercado de trabajo y las consecuencias para el Estado social", trad. Mª. L. Izquierdo, en J. Corcuera y M. A. García Herrera (Eds.), *Derecho y economía en el Estado social*, cit., p. 87: "Término que expresa que la ley ha llegado a ser un instrumento para la realización de los objetivos sociales". No obstante, este derecho útil no deja de ser una manifestación de la tendencia a la legalización, pues, "legalización no significa simplemente 'proliferación' del derecho, sino que indica un proceso en el cual el Estado social produce un nuevo tipo de derecho: el derecho regulativo"; G. Teubner, "Aspetti, limiti, alternative della legificatione", en *Sociologia del diritto* XII, 1985, p. 13.

83. Vid. en relación a esta superposición del capital burocrático sobre el jurídico que origina el uso del derecho con fines de política social, P. Bourdieu, *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, trad. T. Kauf, Anagrama, Barcelona, 1997, pp. 91-138; e íd. "Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des réglements", en *Actes de la recherche en sciences sociales* 81-82, 1990, pp. 86-96.

materialización del derecho. Lo cual, a su vez, se produce en el contexto de la introducción del elemento social en el Estado de Derecho y, de esta forma, contribuye a que el modelo de Estado formal de Derecho se complete con el Estado material de Derecho que, como recoge García Pelayo, "no gira meramente en torno a la legalidad, sino que entiende que ésta ha de sustentarse en la legitimidad, en una idea del derecho expresión de los valores jurídico-políticos vigentes en una época"[84]. Nos encontramos, así, ante un derecho "materializado" que ha venido a sustituir a un derecho "formalizado", aunque convendría tener en cuenta que lo que realmente ha ocurrido es la "acentuación" de la materialización, ya que "la implicación material del derecho en intereses económicos, sociales y políticos ha existido siempre. La racionalidad formal del derecho existió más en el terreno de los planteamientos ideológicos que en la realidad"[85].

Esta materialización del derecho produce efectos tanto en su estructura, que debe renovarse para poder llevar a cabo sus nuevas funciones, como en el contenido del mismo. Por ello, y como consecuencia de la utilización del derecho con fines de política e ingeniería social, éste se ve inmerso en la citada lógica político-burocrática, y esto hace que su estructura sufra un proceso de pérdida de generalidad y de abstracción. Debido a las nuevas funciones sociales del derecho quiebra la generalidad de su elemento vocativo y se produce la pérdida de la abstracción desde el punto de vista de la estructura lógica, algo que era, de acuerdo a la perspectiva tradicional, propio de las normas jurídicas[86]; y que alcanza una de las dimensiones más preocupantes, desde dicha perspectiva, en la existencia de políticas redistributivas desarrolladas a través de normas concretas y especiales, es decir, en la pérdida de abstracción y generalidad que afecta al contenido material del derecho[87]. Sin embargo, y aunque parezca paradójico, todo esto no significa un correlativo aumento de la concreción y, quizás, de la seguridad jurídica, sino que, al contrario, permite la convivencia con unos ciertos niveles de discrecionalidad, flexibilidad o

84. M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., p. 54. La expresión materialización del derecho es una expresión un tanto "genérica", por lo que puede plantear ciertos problemas de concreción. Un poco de luz sobre el tema nos la aporta, J. A. Estévez Araújo, "Estructura y límites del derecho como instrumento del Estado social", en E. Olivas, (Ed.), *Problemas de legitimación en el Estado social*, cit., pp. 151-157.

85. M. Calvo García, *Los fundamentos del método jurídico*, cit., p. 259.

86. Vid. ibídem, pp. 264-265; y centrado en el ámbito de lo civil, íd. "Transformaciones del Derecho Civil", cit., pp. 1035-1036. Para una aproximación a los elementos de la estructura lógica de la norma, véase, por ejemplo, C. S. Nino, *Introducción al análisis del derecho*, Ariel, Barcelona, 1983, pp. 63-78.

87. Cfr. U. K. Preuss, "El concepto de los derechos y el Estado del bienestar", cit., pp. 83-84.

"ambigüedad calculada" en forma, sobre todo, de conceptos jurídicos indeterminados, lo cual no parece que signifique, por otra parte, y como discutiremos más adelante, una vulneración frontal de los principios y exigencias de legalidad y seguridad jurídica[88]. Finalmente, esta "vaguedad" guarda una cierta explicación en el hecho de que, como recoge Luhmann, "el sistema político debe, pues, para poder activar a través de sus fines el apoyo necesario, formular los fines del Estado de un modo tan amplio y vago que en definitiva resulten susceptibles de crear un consenso en torno a ellos"[89].

Pero además, en este marco de desaparición del dualismo Estado-sociedad, la utilización del derecho con finalidades de política social y la administrativización que ello conlleva no se reducen a los ámbitos señalados, la estructura y el contenido del derecho, sino que afectan también a la aplicación del mismo[90]. La realización práctica de éste ya no requiere únicamente criterios surgidos del marco de la ciencia jurídica, y esto tiene diversas consecuencias teóricas y prácticas[91]. Por ejemplo, la racionalidad político-burocrática exige que en la aplicación del derecho contribuyan una serie de elementos que llevan a la pérdida de la centralidad de la figura del experto-jurista. La aplicación del derecho útil o regulativo "no es sólo cuestión de jueces, fiscales y abogados, esto es, de los operadores jurídicos tradicionales (...). Desde las iniciativas, hasta la concreción de los fines del derecho promocional dependerán de criterios que desbordan el estricto marco de la ciencia jurídica y se adentran en otros conocimientos expertos e incluso en motivaciones políticas", lo que no deja de producir fuertes convulsiones en los defensores del formalismo jurídico[92]. Los espacios de no-derecho en el momento de la

88. Véase, en este sentido, J. Almoguera Carreres, "Conceptos jurídicos indeterminados y jurisprudencia constitucional en el Estado social", cit., pp. 122-136, donde se analiza la interpretación que el Tribunal Constitucional realiza de diversos conceptos jurídicos indeterminados y se valora su importancia en orden a la configuración del Estado social. Vid. también, L. Parejo Alonso, *Administrar y juzgar; dos funciones constitucionales distintas y complementarias. Un estudio del alcance y la intensidad del control judicial a la luz de la discrecionalidad administrativa*, Tecnos, Madrid, 1993; y M. Calvo García, *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica*, cit., pp. 266-268. Prestando más atención al ámbito de lo civil, íd. "Transformaciones del Derecho Civil", cit., pp. 1036-1038.

89. La lógica político-burocrática traspasa a lo jurídico la vaguedad que caracteriza a los fines del sistema político. Vid. N. Luhmann, *Fin y racionalidad en los sistemas. Sobre la función de los fines en los sistemas sociales*, cit. p. 199.

90. Esto se corresponde con una administración interventora que realiza funciones de configuración social reguladas y ejercidas con un contenido. Vid. E. Forsthoff, "Concepto y esencia del Estado social de Derecho", cit., pp. 98-99.

91. Cfr. A. García Inda y R. Susín Betrán, "Políticas sociales y derecho", en VV. AA., *Derecho y sociedad*, cit., pp. 148-153.

92. Vid. M. Calvo García, *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica*, cit., pp. 268-269.

decisión jurídica se amplían y hacen que lo jurídico se venga a confundir con lo político. Nuevos expertos, que van a incrementar el aparato burocrático, surgen como necesarios para la aplicación del derecho útil[93]. Con ellos incorporan un saber no estrictamente jurídico, sino que proviene de "las ciencias del hombre y las ciencias sociales", y se muestran como sujetos útiles para cubrir el déficit demostrado por los juristas tradicionales en conocimientos referentes a la psicología, la economía, la sociología. Conocimientos y saberes éstos que hoy se adivinan como imprescindibles para la aplicación de un derecho que, con su "materialización", ha superado el rigor del formalismo jurídico[94]. Además, tampoco se puede dejar de lado que tanto estos saberes, la sociología, la psiquiatría y, entre otros, la psicología, como el aparato burocrático que alrededor suyo se crea, sirven para reemplazar al tradicional control penal y para desarrollar, frente al control punitivo, un control disciplinario con funciones de normalización, de "ortopedia social"[95]. Por otra parte, la administrativización del derecho útil también tiene consecuencias en el orden de la valoración de la *eficacia* del derecho. Ya no consiste ésta en seguir exclusivamente criterios jurídico formales de legalidad, sino que podríamos decir que se redefine en *efectividad*, es decir, que la valoración de ésta se mide según el grado de cumplimiento de los objetivos y las funciones de la política de la que forma parte la norma[96]. De esta forma, el derecho útil ya no

93. Vid. sobre los problemas que plantea el crecimiento, favorecido por el derecho en las sociedades del bienestar, de los grandes sistemas organizativos como la burocracia, N. Luhmann, *Teoría política en el Estado de bienestar*, cit., pp. 111 y ss.

94. Vid. M. Calvo García, *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica*, cit., p. 259. De esta forma, con la aparición de estos nuevos expertos que desplazan al experto-jurista de su posición central, nos estamos apartando del concepto tradicional de "operador jurídico" y esto no deja de suponer un "ruido" en la fase de recepción del "mensaje persuasivo" que se encuentra en la norma jurídica. Vid. a tal efecto, J. de Lucas, "Los operadores jurídicos; un problema de aplicación del derecho", en R. Bergalli (Coord.), *Sentido y razón del derecho*, cit., pp. 198-200.

95. Vid. M. Foucault, *Vigilar y castigar*, cit., pp. 189-198, sobre el examen como técnica donde "la superposición de las relaciones de poder y de las relaciones de saber adquiere (...) toda su notoriedad visible", y también, pp. 226-230, sobre la dimensión científica de la modalidad panóptica del poder; e íd. *La verdad y las formas jurídicas*, cit., pp. 91 y ss. donde, desde una perspectiva genealógica, se muestran las prácticas penales, las relaciones de poder y las formas de saber propias de la sociedad disciplinaria.

96. Vid. C. Offe, "Criterios de racionalidad y problemas del funcionamiento político-administrativo", en íd. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, cit., pp. 11-12, quien, en un sentido similar, utiliza la denominación de racionalidad burocrático-legal para referirse a una racionalidad que determina la subsunción en unas reglas generales y abstractas; mientras que con el término racionalidad político-administrativa se refiere a la racionalidad que determina que la eficacia no se defina ya "por el seguimiento de reglas, sino por el logro de resultados o la realización de funciones".

es tanto un derecho destinado a su aplicación, cuanto un derecho destinado a su implementación[97].

Es en este marco jurídico que acabamos de comentar, con este nuevo derecho propio del Estado social, con sus nuevas funciones sociales, sus elementos extra-jurídicos, sus modificaciones estructurales y las transformaciones que tienen lugar en el momento de la aplicación del mismo, donde surgen y se desarrollan los ingresos mínimos de inserción. Pero este panorama no queda completo si no hacemos referencia a que la lógica que viene a sustituir al derecho meramente represivo por otro que pretende alcanzar funciones de reestructuración del tejido social y de integración social, la lógica propia de la función que genéricamente hemos denominado función promocional, trasciende el plano jurídico y alcanza el plano de la delimitación conceptual de la acción social. Lo que, por otro lado, no quiere decir que el Estado social se reduzca a la acción social, ya que esta cláusula no sólo se refiere a la estricta prestación de servicios públicos[98].

Como ya hemos visto, algunas cláusulas genéricas que nos encontramos en la Constitución de 1978, como la que aparece en el art.1.1, en especial el elemento "Estado social", o la que nos encontramos en el art. 9.2, junto a otras que aparecen más particularizadas en el Título I de dicho texto constitucional, son claros ejemplos de la lógica promocional del derecho, es decir, de que el derecho es utilizado por los poderes públicos para la promoción y consecución de valores e intereses. La opción constitucional por esta lógica determina que la acción social también se vea afectada por la misma, ya que va a ser en una política pública de acción social donde se materialice la asunción por los poderes públicos de esa responsabilidad en la promoción de valores e inte-

97. Por implementación se puede entender el "conjunto de decisiones, organismos y comportamientos de los actores sobre el plan de aplicación de una ley o programa político"; E. Blakenburg, "Implementation", en A.-J. Arnaud (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ/E, Paris, 1988, p. 184. Vid. también sobre el tema de la implementación, M. Hill, *The Policy Process*, Harvester-Wheatsheaf, London, 1993, pp. 235-293; I. Meny y J.-C. Thoening, *Las políticas públicas*, trad. S. del Carril, Ariel, Barcelona, 1992, pp. 158 y ss; Ch. E. Lindblom, *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, trad. E. Zapico, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 83 y ss.; y N. Gilbert, H. Specht y P. Terrell, *Dimensions of social welfare policy*, third edition, Prentice-Hall, New Jersey, 1993, p. 27.

98. Cfr. S. Martín-Retortillo Baquer, *Derecho Administrativo Económico* I, La Ley, Madrid, 1988, pp. 29-68; A. Garcés Sanagustín, *Prestaciones sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, p. 46; e íd. *La Acción Social: delimitación conceptual y régimen jurídico*, cit., pp. 42 y 90. No sólo no se puede dar tal identificación, sino que ni la función asistencial del Estado social se reduce a esta prestación de servicios. Vid. A. Garrorena Morales, *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, cit., pp. 83-84.

reses. Así, la acción social se ve afectada en lo sustancial por una tendencia expansiva que "cristaliza en la adopción de nuevas prestaciones y en su estructuración en torno a un sistema integrado de servicios sociales". Pero además, la lógica promocional es un elemento que influye en que la acción social moderna supere las tradicionales perspectivas sectoriales y subsidiarias y desarrolle sus funciones desde la coordinación con el resto de sistemas públicos y la complementariedad[99].

Sin embargo, la acción social no sólo se ve afectada por la entrada en vigor de la Constitución en lo material, sino que también se ve afectada en lo orgánico. La conformación, en lo que a lo orgánico se refiere, de un Estado plural conlleva un proceso de "regionalización" de la acción social pública que determina un traslado hacia las Comunidades Autónomas de la responsabilidad en materia asistencial. La previsión contenida en el art. 148.1.20 de la Constitución de que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social, sirve como punto de legitimación para que los diferentes Estatutos de Autonomía recojan para sus Comunidades respectivas la titularidad de competencias en esta materia[100]. Posteriormente, será por medio del desarrollo legislativo que le dé cada Comunidad Autónoma como se concrete la recepción de las competencias en la materia. Así, la Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Vasca, venía a regular esta materia de forma amplia, aunque no será hasta 1987, con las leyes balear, Ley 9/87, de 11 de febrero, y aragonesa, Ley 4/87, de 25 de marzo, cuando se utilice de forma expresa el título de acción social y se ofrezca un concepto global de la misma[101]. Por otra parte, no se puede seguir adelante en este punto de las políticas de acción social sin por lo menos mencionar los problemas competenciales que se producen, y sobre todo se han pro-

99. Vid. A. Garcés Sanagustín, *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la protección social*, Cedecs, Barcelona, 1996, pp. 29-31. En relación a la evolución del concepto de acción social, y aunque en capítulos anteriores ya hemos ido dando algunas notas útiles sobre el tema, puede verse J. L. Beltrán, *El régimen jurídico de la acción social pública*, cit., pp. 75-107.

100. Vid. ibídem, pp. 107-114; A. Garcés, *La Acción Social: delimitación conceptual y régimen jurídico*, cit., pp. 59 y 151 y ss.; J. Pemán Gavín, "La acción social: una introducción general", cit., pp. 656-657; y J. Mª. Alonso Seco y B. Gonzalo González, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, pp. 99 y ss.

101. Sobre el concepto de acción social que se establece en el desarrollo legislativo post-estatutario en cada Comunidad Autónoma, véase A. Garcés, *La Acción Social: delimitación conceptual y régimen jurídico*, cit., pp. 79-89; e íd. *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la protección social*, cit., pp. 31-37. Una útil relación de las leyes autonómicas reguladoras de la acción social la tenemos en J. L. Beltrán, *El régimen jurídico de la acción social pública*, cit., pp. 114-115. En concreto, sobre la regulación de la acción social en Aragón por la Ley 4/87, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social, J. Pemán Gavín, "La acción social: una introducción general", cit., pp. 660-667.

ducido, por el hecho de que, por un lado, el 148.1.20 no concreta qué hay que entender por asistencia social, a lo hay que unir que el 149.1.17 reconoce la competencia exclusiva estatal en "legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social", y más si cabe teniendo en cuenta la amplitud con que el art. 41 se refiere a una noción de seguridad social; y, por otro lado, por la dinámica expansionista que tiene en la actualidad la seguridad social, sobre todo, en lo que concierne a la superación de los límites tradicionales establecidos en el principio contributivo, de lo que es una clara muestra la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen las pensiones no contributivas[102].

Así pues, y como estamos viendo, la Constitución no nos ofrece ninguna delimitación expresa de lo que hay que entender por asistencia social, ni tampoco por acción social, a la que ni tan siquiera se refiere. Este déficit se puede superar buscando una aproximación a estas nociones por diversas vías. Por ejemplo, a través de los artículos citados que recogen la lógica promocional, o por medio del mismo desarrollo legislativo infraconstitucional, o, igualmente, de la mano de alguna sentencia del Tribunal Constitucional, sobre todo, la STC 76/1986, de 9 de junio, que nos proporciona criterios de diferenciación entre seguridad social y asistencia social[103]. Pero también podemos recoger de forma directa alguna definición de acción social como la aportada por A.

---

102. Vid. en este sentido, A. Garcés, *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la protección social*, cit., pp. 151 y ss. ; íd. *La Acción Social: delimitación conceptual y régimen jurídico*, cit., pp. 57-66 y 149 y ss.; J. L. Beltrán, *El régimen jurídico de la acción social pública*, cit., pp. 115-126; F. Pérez Amorós, "La Renta Mínima en el contexto estatal: ¿Qué posibilidades tiene el Estado de intervenir en la configuración y regulación de la Renta Mínima?", en *Documentación Social* 78, cit., pp. 161-174; y C. Escuin Palop, "La renta mínima de inserción", en A. Embid Irujo (Dir.), *Derecho Público Aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, cit., pp. 690-692. En concreto, sobre la diferencia entre las pensiones no contributivas integradas en el sistema de seguridad social y los ingresos mínimos de inserción, pertenecientes al ámbito de la acción social, A. Garcés, *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la protección social*, cit., pp. 111-116. Un análisis de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la delimitación de la asistencia social lo encontramos en íd. *La Acción Social: delimitación conceptual y régimen jurídico*, cit., pp. 67-79; íd. *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la protección social*, cit., pp. 37-45, donde más adelante hay un análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Comunitario sobre la delimitación seguridad social-asistencia social, pp. 188-191; y J. Pemán Gavín, "La acción social: una introducción general", cit., p. 659.

103. Existen numerosos intentos de definir las nociones de acción y asistencia social. En este sentido, puede ser interesante acudir a J. L. Beltrán, *El régimen jurídico de la acción social pública*, cit., pp. 39-67, donde se recogen diversas definiciones sobre estas nociones y otras conexas aportadas por la doctrina, la jurisprudencia y el propio derecho positivo. En A. Garcés, *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la protección social*, cit., pp. 31-45, encontramos un análisis del concepto de acción social utilizado en las legislaciones autonómicas y en la jurisprudencia constitucional. Finalmente, véase también J. Mª. Alonso Seco y B. Gonzalo González, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pp. 83 y ss.

Garcés, quien la entiende como "un servicio enmarcado en el Estado de Derecho que trata, junto a otros, de dar respuesta a la función constitucional atribuida al Estado de erradicación de la necesidad a través de un sistema de prestaciones tendentes a la eliminación de aquellas necesidades económico-sociales existentes que afectan a sectores marginados de la población"[104]. Por otro lado, esta definición nos puede ser útil siempre que tengamos en cuenta la amplitud con que se utiliza el concepto de marginado, no limitándolo a un sentido económico, ni como dice el propio Garcés, identificando marginación con indigencia absoluta. Hoy la misma acción social ya ha superado, incluso, una noción amplia de marginado, ya que es difícil recoger en la misma a colectivos como la mujer, la infancia, la juventud o los viejos. Por ello, también nos puede resultar de utilidad una definición más amplia que entiende por acción social aquella intervención social institucionalizada encaminada a satisfacer las necesidades que no podemos satisfacer por nosotros mismos[105].

Sin embargo, no es únicamente la definición de acción social o de asistencia social lo que nos interesa, sino también comprender a la acción social como "el resultado de una evolución histórica de una institución social que ha tenido su correlato lógico en la delimitación material de un determinado haz de actuaciones de los poderes públicos, y cuyas diferentes fases han respondido a modelos y denominaciones distintas". Lo que nos llevaría, como el mismo Garcés continúa, a que hoy "la acción social supone la incorporación y, con el tiempo, el diseño de un sistema en torno a los servicios sociales, con la consiguiente calificación formal de la actividad como de servicio público, en sentido lato, lo que implica otro cambio cualitativo importante tanto en relación a los fines que se persiguen como a los medios para conseguirlos"[106]. Se supera, de este modo, una visión más decimonónica que retrotraía el concepto de acción social a un estadio anterior de su proceso evolutivo, y esto tiene su manifestación en una racionalización de la acción social que se muestra, así, como una política tendente al bienestar social, es decir, a un nuevo sistema global, "que va dirigido a todos los ciudadanos en las más diversas contingencias, y actúa con programas que simultanean lo preventivo, lo asistencial y lo promocional. (...) Se impone el criterio de una racionalización de recursos y la promoción de una política de acción social de carácter global"[107].

104. A. Garcés, *La Acción Social: delimitación conceptual y régimen jurídico*, cit., pp. 33-43 y 91.

105. Cfr. P. Las Heras y E. Cortajarena, *Introducción al Bienestar Social*, cit., pp. 19 y ss.

106. A. Garcés, *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la protección social*, cit., pp. 27-28.

107. P. Las Heras y E. Cortajarena, *Introducción al Bienestar Social*, cit., pp. 85-86. En relación a la idea de "bienestar social" como el estadio de desarrollo propio de la acción social en el Estado de bienestar, véase ibídem, pp. 87 y ss.; y M. Martínez Moix, *El bienestar social. ¿Mito o realidad?*, cit., pp. 57-72.

Se abandona, con esta evolución, una línea más asistencialista, dando paso a un modelo donde la centralidad de la prestación económica se sustituye por la articulación de un sistema de servicios sociales integrados que se acerca a lo que se ha denominado "sistema escandinavo", y al que vendrían también a confluir las políticas continentales encaminadas a la *inserción integral*, dentro de las cuales, teóricamente, se sitúan los ingresos mínimos de inserción[108].

Finalmente, la comprensión de esta evolución del concepto de acción social y, en este marco, de la aparición y extensión de los ingresos mínimos de inserción en su pleno significado, exige tener presente el contexto de crisis y las respuestas que a la misma se han impuesto, que como ya sabemos no van tanto por la línea de la desaparición del Estado y de su capacidad interventora, como por la de su redefinición. De esta forma, y ya que muchas de las conquistas del Estado del bienestar aparecen dotadas de una cierta condición de irreversibilidad, el debate en torno a este proceso de reestructuración, para lo que nos interesa, se centra más que en el Estado en sí, en la política de acción social que se lleve a cabo en él y en los condicionamientos políticos, sociales, históricos e ideológicos que han marcado el desarrollo de estas políticas sociales a partir, sobre todo, de la década de los ochenta[109]. Es decir, en cómo se van a solucionar los problemas sociales, y, dentro de éstos, los relacionados con el reparto injusto de la riqueza, que se produzcan en ese Estado. En este sentido, al hilo de una concepción generacional de los derechos, Pérez Luño sostiene que "una sociedad libre y democrática deberá mostrarse siempre sensible y abierta a la aparición de nuevas necesidades"[110], y es aquí donde creo que podemos encontrar un momento clave del debate sobre la necesidad de redefinir el Estado social y contemplar la aparición de las polí-

108. Cfr. J. N. García-Nieto, "Concepto y alcance de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano", en *Documentación Social* 78, cit., pp. 66-68. En relación al concepto de servicios sociales la doctrina ha aportado diversas interpretaciones, véase J. L. Beltrán, *El régimen jurídico de la acción social pública*, cit., pp. 48-50. Además, véase J. Garcés Ferrer (Coord.), *Sistema político y administrativo de los servicios sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, donde se explica el sistema público de servicios sociales, generales y especializados, a partir de aportaciones políticas, históricas y legislativas. Finalmente, para una primera aproximación a los servicios sociales, P. Las Heras y E. Cortajarena, *Introducción al Bienestar Social*, cit., pp. 147-167.

109. Vid. en este sentido, G. Rodríguez Cabrero, "Conflicto, gobernabilidad y política social", en S. Giner y S. Sarasa (eds.), *Buen gobierno y política social*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 113-132, donde, con especial atención a la singularidad del caso español, se analizan estos condicionamientos y su influencia en el desarrollo de las políticas sociales. Vid. también, sobre las transformaciones de las políticas sociales a partir de los ochenta, A. Minujin y E. Cosentino, "Crisis y futuro del Estado de bienestar. Aportes a un debate", en A. Minujin (ed.), *Desigualdad y exclusión*, cit., pp. 40-46.

110. A-E. Pérez Luño, "La evolución del Estado social y la transformación de los derechos fundamentales", cit., p. 104.

ticas de ingresos mínimos de inserción como las políticas sociales que actúan en el campo de la pobreza en este Estado "redefinido". Y es que este talante esencialmente receptivo de las sociedades democráticas lleva en la actualidad a lo que podemos denominar como una "crisis de gobernabilidad", o como de forma más metafórica se refiere Offe, a la ruptura del "puente institucional que conecta el Estado y el individuo"[111].

Desde posiciones conservadoras esta crisis de gobernabilidad se manifiesta en que los sistemas estatales se encuentran bloqueados, ya que han perdido su funcionalidad debido al incesante crecimiento de las demandas y de los niveles de necesidad[112]. Lo que hace que se extiendan las críticas desde el Estado del bienestar a la práctica democrática en la que éste se ha desarrollado, algo que, por otro lado, encontraría gran parte de su razón de ser en las mismas difíciles relaciones liberalismo-democracia que llevaron a Hayek a denunciar el peligro que para la libertad individual suponía la tendencia de los países avanzados a convertirse en sociedades totalitarias debido a una intervención estatal justificada, siempre en su opinión, en una mala utilización de los planteamientos democráticos[113]. Como expone Bobbio, toda esta problemática puede ser presentada atendiendo a la diferencia entre dos antítesis que estarían en la base del despertar del liberalismo en la forma neoliberal, "Estado mínimo-Estado máximo" y "Estado débil-Estado fuerte". Así, el neoliberalismo

111. Vid. C. Offe, "La separación de forma y contenido en la democracia liberal", en íd. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, cit., pp. 151 y ss. En cuanto al concepto de gobernabilidad, por ésta se puede entender "la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan efizcamente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo"; X. Arbós y S. Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1993, p. 13. Y de forma más breve, dice M. Alcántara: "Puede entenderse por gobernabilidad la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste. Por lo contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental"; M. Alcántara, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, F.C.E., México, 1995, pp. 38-39.

112. Un reflejo de estos planteamientos lo encontramos en A. Minc, *La máquina igualitaria*, Planeta, Barcelona, 1989; y D. Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza, Madrid, 1977. Para un análisis crítico de las teorías neoconservadoras focalizadas en la cuestión de la ingobernabilidad, véase C. Offe, "Ingobernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis", en íd. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, cit., pp. 27-53; y L. E. Alonso, "Necesidades, desigualdad y democracia: la polémica sobre la gobernabilidad del Estado del bienestar keynesiano", en VV. AA. *Desigualdad y pobreza hoy*, cit., pp. 41 y ss.

113. Cfr. F. A. Hayek, *Derecho, legislación y libertad, vol. III: El orden político de una sociedad libre*, cit., sobre todo, pp. 13-84, 173-184 y 219-258. Vid. también las reflexiones que en torno a liberalismo y democracia aparecen en N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, trad. J. Moreno, Planeta-Agostini, Barcelona, 1994, pp. 137-164.

parece que "acusaría" al Estado del bienestar no sólo "de haber violado el principio de Estado mínimo", sino también "de haber dado vida a un Estado que no consigue desarrollar su propia función, que es la de gobernar (el Estado débil)"[114]. Pero no se reduce a estas posiciones conservadoras y neoliberales la denuncia de un problema de gobernabilidad, sino que también se realiza esta denuncia desde posiciones críticas en tanto en cuanto existe un problema de legitimidad. El sistema, supuestamente democrático, no permite el desarrollo de la participación y, por lo tanto, no posibilita la satisfacción de las necesidades que la sociedad le formula de cara a conseguir la plena realización e integración de cada ciudadano como miembro activo "de" su comunidad[115]. Así, para esta perspectiva, el síntoma principal de esta crisis es "el distanciamiento entre aparato político-administrativo y sistema de necesidades y demandas sociales", por lo que "crisis de gobernabilidad y crisis de representatividad son, bajo este aspecto, dos caras de una misma moneda"[116]. Lo cual, por otro lado, no deja de tener su reflejo en las mismas políticas sociales, como se pone de manifiesto en la burocratización o "fracaso técnico" que arrastra a estas políticas hacia actitudes deshumanizadoras que deterioran, sino impiden, la implicación de las personas en la consecución de su bienestar[117].

La salida de la crisis, lógicamente, será diferente dependiendo de la perspectiva con que se afronte esta crisis de gobernabilidad. Desde una orilla se ha defendido la resolución de la crisis en favor de las clases empresariales, a través de toda una estrategia privatizadora que desmontase los beneficios que el Estado del bienestar había institucionalizado del lado del trabajo, contribuyendo, de este modo, al proceso de disciplinación de las clases trabajadoras; mientras que desde la otra orilla se ha propuesto la salida de la crisis por medio de soluciones que tengan más en cuenta el valor de lo colectivo, esto es, la "superación *socialista*, por las clases subalternas, del Estado del bienestar"[118]. Si se opta por la primera de las perspectivas, la estrategia estará diseñada para hacer más funcional el sistema, es decir, para desbloquear el mismo reduciendo su complejidad social, aun a costa de reducir al mismo tiempo el

114. Ibídem, pp. 161-162.

115. Vid. J. O'Connor, *Crisis de acumulación*, cit., pp. 219-263.

116. P. Barcellona y A. Cantaro, "El Estado social entre crisis y reestructuración", cit., pp. 59-60. Véase también, sobre los problemas para garantizar las condiciones de gobernabilidad desde la política, C. Mongardini, "Las condiciones políticas de la gobernabilidad en la Europa occidental", en S. Giner y S. Sarasa (eds.), *Buen gobierno y política social*, cit., pp. 25-34; y en concreto, sobre el papel de los partidos políticos en la crisis de gobernabilidad, G. Pasquino, "Gobernabilidad y calidad de la democracia", en S. Giner y S. Sarasa (eds.), *Buen gobierno y política social*, cit., pp. 35-47.

117. Vid. D. Casado, *El bienestar acorralado*, Promoción Popular Cristiana, Madrid, 1986, pp. 27-46.

118. Vid. J. R. Capella, *Los ciudadanos siervos*, cit., p. 97.

nivel de democracia en esa sociedad, pues como recoge Wolfe: "El silogismo es inmodificable: el gasto en bienestar social es democrático; algunos (...) quieren eliminarlo o reducirlo sustancialmente; quienes proponen eso se vuelven antidemocráticos. En otras palabras, el ataque a la actividad gubernamental se ha convertido en un ataque, no demasiado bien disimulado, a la democracia"[119]. En este sentido, aunque estos planteamientos son conscientes de que no pueden prescindir de las políticas sociales que amortigüen sus propias contradicciones, sí que saben que pueden modificar las existentes en una tendencia regresiva[120]. De este modo, plantean unas políticas sociales que no solucionan el problema (ni lo pretenden), sino que lo gestionan, tratan el desequilibrio de la sociedad dual, lo hacen funcional, no excluyendo a la población pobre, sino manteniéndola en los márgenes de la sociedad, en el "basurero social", porque no es lo mismo, como dice Harris, estar "en" o "dentro de" la comunidad, que ser "de" o "pertenecer a" la comunidad[121].

Por otra parte, esta estrategia sostenida desde planteamientos conservadores plantea una aparente contradicción o, cuando menos, paradoja. De esta forma, si bien la estrategia de desinvención del Estado comprende el desmantelamiento del Estado del bienestar, "el que tiene como objetivo prioritario la realización de derechos distributivos y asistenciales", a su vez, la misma estrategia no propone la desinvención del Estado social, que es quien "interviene y regula jurídicamente las formas de vida espontáneas de la vida social"[122]. Así,

119. A. Wolfe, *Los límites de la legitimidad,* cit., p. 358.

120. Un ejemplo de la imposición en los países de la Unión Europea de esta definición regresiva lo tenemos en las prestaciones por desempleo. Así, no deja de ser significativo que pese a que el paro aumente, y aumenten las cantidades totales pagadas por este tipo de prestaciones, sin embargo, la cantidad gastada por persona desempleada en relación al PIB ha disminuido en toda la Unión Europea. Véase, en este sentido, Comisión Europea, *La protección social en Europa. 1995,* Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1996, pp. 76 y ss.

121. Vid. D. Harris, *La justificación del Estado de bienestar,* cit., pp. 103 y 154-155. La idea del "basurero social", sobre la que insistiremos más adelante, la podemos encontrar en R. Castel, "De la peligrosidad al riesgo", en VV. AA., *Materiales de sociología crítica,* La Piqueta, Madrid, 1986, p. 241. Sobre la funcionalidad de estas medidas en la gestión del desequilibrio producido por esta sociedad dual ante la que nos encontramos, véase G. Aznar, *Trabajar menos para trabajar todos,* trad. J. L. Cano, Hoac, Madrid, 1994, pp. 87-104.

122. M. Calvo, *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica,* cit., pp. 261-262. Vid. también, M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo,* cit., pp. 13-14; y M. Calvo, "Políticas de seguridad y transformaciones del derecho", en I. Muñagorri (Ed.) *La protección de la seguridad ciudadana,* IISL de Oñati, Oñati, 1995, pp. 98-100. En una línea similar, G. Rodríguez Cabrero, "Entre la protección social y el bienestar social", en VV. AA., *Reflexiones sobre política económica,* Editorial Popular, Madrid, 1990, pp. 218-220, expone dos modos diferentes de desarrollo de la política social en relación a esta diferencia Estado de Bienestar-Estado Social.

parece que es cierto que ha habido una crisis en el modelo keynesiano de Estado que ha arrastrado, a su vez, a un retroceso de las políticas asistenciales tradicionales. Y, además, a esto hay que unir que se han producido una serie de cambios estructurales que han provocado un enorme déficit en el apoyo político que sostenía a las instituciones del Estado del bienestar. Llegando, incluso, a que quienes ideológicamente se podían considerar los defensores tradicionales de este modelo de Estado se sintieran "frustrados y desilusionados", lo que haría necesaria una reformulación del mismo que superase las tensiones y problemas surgidos en la interacción entre la democracia política y el Estado del bienestar[123]. Sin embargo, todo esto no significa que nuestras sociedades estén contemplando la vuelta al Estado liberal decimonónico defensor de un "rabioso" *laissez-faire*, en primer lugar, porque, como vemos, los términos Estado social y Estado del bienestar no son identificables; y, en segundo lugar, y recuperando la idea de irreversibilidad citada unas líneas más arriba, porque este retroceso es todavía menos posible en aquellas sociedades donde los valores que sustentan al modelo de Estado del bienestar "han llegado a sedimentarse como un elemento profundo e inamovible de la cultura política ciudadana"[124]. Como afirma Castel: "El hecho de que sea cada vez más problemático promover en las sociedades capitalistas avanzadas un asistencialismo generalizado como respuesta a las contrafinalidades del desarrollo económico y de la organización política de la sociedad, no significa no obstante que se vuelva al *laissez faire*"[125]. De esta forma, en gran parte, y como queda reflejado en el incremento de los gastos sociales en proporción al PIB producido en los países de la Comunidad Europea en los últimos años[126], se pone de manifiesto el fracaso de la "contrarrevolución conservadora" y la irreversibilidad de unas instituciones del bienestar que reclaman más su redefinición que su desaparición[127]. Lo cual, a su vez, supone la irreversibilidad de la

123. Vid. C. Offe, "¿La democracia contra el Estado del Bienestar? Fundamentos estructurales de oportunidades políticas neoconservadoras", en íd. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, cit., pp. 168-209.

124. M. Escudero, *La transición al postcapitalismo*, cit., pp. 96-98.

125. R. Castel, "De la peligrosidad al riesgo", cit., p. 242.

126. Vid. Comisión Europea, *La protección social en Europa.1995*, cit., pp. 59 y ss.; y Mª.-J. González e I. Mendoza, "El Estado de bienestar y el crecimiento del Estado", en R. Casilda Béjar y J. Mª. Tortosa (Eds.), *Pros y contras del Estado de bienestar*, cit., pp. 163-189, donde se analiza el crecimiento del gasto público y del social en los países de la OCDE y en España, concluyendo que en los últimos años se mantiene aunque ralentizado.

127. Vid. G. Therborn, "Los retos del Estado de bienestar: La contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones del cambio", cit., pp. 81-83 y 96; G. A. Ritter, *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, cit., pp. 259 y ss.; C. Montoro, y R. Montoro, "Del Estado de bienestar a la sociedad de bienestar", en R. Casilda Béjar y J. Mª. Tortosa (Eds.), *Pros y contras del Estado de bienestar*, cit. pp. 76-99; M. Alcántara Sáez, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, cit., pp. 175-

idea de lo colectivo transmitida por estas instituciones, y lleva a Negri a afirmar que "el gobierno de la reproducción social no es posible más que en términos de gestión colectiva del capital", es decir, que la referida irreversibilidad de las conquistas obreras se presenta como un "prerrequisito de una revolución pasiva" hacia el comunismo[128].

Sin embargo, aunque el "discurso ideológico neoliberal no consiguió en el corto plazo un recorte sustancial de las prestaciones sociales, sí contribuyó a deslegitimar las instituciones del Estado del bienestar, preparando el terreno para reformas estructurales que efectivamente privatizaran parte de las prestaciones y redujeran en cantidad y calidad las prestaciones públicas"[129]. De allí que si bien la citada estrategia de desinvención-privatización del Estado resulta ser más ideológica que real, y no conlleva en absoluto la desaparición del Estado que, no olvidemos, desde la modernidad y "en cuanto realidad construida es una condición necesaria de la realidad espontánea de la sociedad civil"[130]; eso no significa que la redefinición del Estado y de sus políticas públicas no haya dejado de tener efectos, especialmente para los sectores de la población menos favorecidos económica y políticamente. Ciertamente, tras la crisis el Estado no sólo sigue existiendo, sino que haciendo buena la premisa materialista de que las ideas de la clase dominante son las ideas dominantes, y que, por lo tanto, para poder sacar adelante los fines que persigue debe presentar "su propio interés como el interés común de todos los miembros"[131], interviene decididamente en la normalización-regulación de todos aquellos procesos que pudieran alterar el estado de las cosas. Lo cual, en el tema que nos ocupa, la pobreza y los procesos de exclusión a ella ligados, se concreta

177; J. Martínez de Pisón, *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, cit., pp. 65-68; y M. Castells, "El futuro del Estado del Bienestar en la sociedad informacional", en *Sistema* 131, 1996, pp. 39-42. Incluso, en D. Anisi, *Trabajar con red. Un panfleto sobre la crisis*, cit., pp. 115 y ss. se plantea que en los EE. UU. ni tan siquiera se ha dado un retroceso en las políticas económicas keynesianas, ya que una cosa es el discurso ideológico y otra muy distinta la práctica. Finalmente, resultan interesantes en este sentido, los resultados de la encuesta que sobre las prioridades de la opinión pública de EE. UU. hacia el mantenimiento de los gastos sociales se recogen en J. Pérez Royo, "Crisis del Estado social: un falso debate", cit., p. 45.

128. Cfr. T. Negri, "De la transición al poder constituyente", en T. Negri y F. Guattari, *Las verdades nómadas*, trad. C. Prieto del Campo y M. Domínguez Sánchez, Iralka, Donosti, 1996, pp. 119-122.

129. M. Castells, "El futuro del Estado del Bienestar en la sociedad informacional", cit., p. 43.

130. B. de Sousa Santos, "O Estado e o Direito na Transição Pos-Moderna: para um Novo Senso Comum sobre o Poder e o Direito", en *Revista Crítica de Ciências Sociais* 30, p. 20.

131. Vid. K. Marx y F. Engels, *La ideología alemana*, 5ª ed., trad. W. Roces, Grijalbo, Barcelona, 1974, pp. 50-52.

en que el Estado va a continuar con su estrategia intervencionista a través de la "regulación de la pobreza", pues se es consciente de que el mantenimiento del orden social precisa de la "reglamentación" de la condición de pobre, algo a lo que, por otro lado, y en la tendencia que arrastra a lo jurídico en el Estado social hacia su "materialización", no va a resultar ajena la utilización del derecho como mecanismo privilegiado para la promoción-imposición en la sociedad de unos determinados valores[132].

Así pues, en el plano jurídico también nos encontramos con una situación no exenta de una cierta paradoja. En este caso, y al margen de la afirmación de que "el Estado debe intervenir para no intervenir"[133], lo cierto es que la necesidad planteada desde el neoliberalismo de sustituir el actual modelo de Estado por otro sustentado en un nuevo pacto social dominado por la lógica del mercado y con una concepción regresiva de lo colectivo requiere de un auténtico Estado, un Estado fuerte[134]. Consecuentemente, este Estado no puede vertebrarse en la base de la "ausencia de normas", sino que, muy al contrario, el fenómeno de la *desregulación* como correlativo de la estrategia de *desinvención* del Estado significa que "las normas subsisten, y para la mayoría de las poblaciones resultan mucho más gravosas que en la etapa anterior"[135]. No se trata de no intervenir, ni de intervenir menos, sino que se buscan fórmulas que sin desmantelar el Estado permitan utilizarlo con fines distintos a los propuestos en el Estado del bienestar. De esta forma, la desregulación planteada desde posturas neoliberales no deja de ser un mito, pues, pese a los planteamientos teóricos a los que ya me he referido, no se desprecia la capacidad reguladora y normalizadora de la intervención jurídica, sino que al contrario, el fenómeno desregulador supone una situación no exenta de paradojas, pues en la práctica se siguen dando los elementos que caracterizaron a la cultura jurídica del Estado social, tanto en lo que se refiere a la explosión legislativa, como en un plano más cualitativo en lo referido al mantenimiento de un derecho "útil" o regulativo"[136].

132. Cfr. Calvo García, *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica*, cit., pp. 259 y ss.

133. Vid. B. de Sousa Santos, "O Estado e o Direito na Transição Pos-Moderna: para um Novo Senso Comum sobre o Poder e o Direito", cit., p. 22.

134. "El neoliberalismo, más que menos Estado, propugna otro Estado, (...) no hace ascos a la intervención del Estado cuando preserva y garantiza los privilegios del capital, (...) y, por supuesto, apoya el desarrollo del Estado en sus tareas represivas de guardián del orden establecido"; P. Montes, *El desorden neoliberal*, cit., p. 86.

135. Vid. J. R. Capella, *Fruta Prohibida*, Trotta, Madrid, 1997, pp. 267-268.

136. Vid. M. Calvo García, "Paradojas regulativas: las contradicciones del derecho en el Estado intervencionista", cit., pp. 99-118, donde tras un análisis de las transformaciones y aperturas del derecho útil y tras afirmar que éste es predominante en las sociedades post-industriales encontramos, utilizando el ejemplo de la Ley de Telecomunicaciones de EE. UU., un comentario crítico del mito que supone la desregulación y de las paradojas que se esconden detrás de todo este proceso.

Por otro lado, frente a estos planteamientos, y si optamos por la segunda de las perspectivas de la crisis de gobernabilidad, las soluciones que se plantean van por la vía de dotar al sistema de un mayor tono democrático que permita la recuperación de valores que como la solidaridad se estaban diluyendo en el individualismo preconizado por el neoliberalismo. Si en las soluciones anteriores se defendía una redefinición regresiva de las intervenciones sociales características del Estado del bienestar bajo la clave de la imposición de los criterios económicos sobre los sociales y de lo individual frente a lo colectivo, en éstas late un intento de buscar vías de recuperación del tono democrático que se le suponía al Estado del bienestar[137]. La en palabras de Giddens *democratización de la democracia*; la superación del "individualismo negativo" al que tiende el neoliberalismo, así como de la dialéctica "autonomía-interdependencia"; el establecimiento de redes de comunicación interpersonales; y la recuperación del sentido positivo de lo colectivo, son algunos de los elementos que estructuran esta salida de la crisis que, en realidad, supone una nueva propuesta de organización social[138]. Aunque sobre estos elementos trataremos más adelante, conviene ahora recoger que estas posiciones críticas también tienen su expresión concreta para el campo de las política sociales. En este sentido, las políticas sociales superan la concepción tradicional asistencial y "son proyectadas como instrumentos privilegiados para reflejar, mantener y fomentar un sentimiento de miembro de la comunidad, definido en términos de un elenco de derechos de los ciudadanos", con la finalidad de conseguir que los beneficiarios accedan a un estatus de "miembros plenos de la comunidad", la cual se convierte, de esta forma, en "una meta para la política social"[139].

137. "Los problemas financieros del Estado providencia cambian. (...). La ecuación económica de los años setenta no puede resolverse, durante los años noventa, en términos estrictamente financieros, sino que hay que buscarle soluciones en el terreno de las relaciones sociales. Lo que de verdad está en juego es la posibilidad de *un nuevo contrato social* entre los individuos, los grupos y las clases. Así pues, la principal causa del bloqueo del Estado providencia es de orden cultural y sociológico"; P. Rosanvallon, *La crisis del Estado providencia*, cit., pp. 26. Esta superación de los planteamientos economicistas como explicación a la crisis del Estado providencia late en toda la primera parte de la obra de Rosanvallon, así, por ejemplo, ibídem, pp. 33 y 46. A su vez, este autor nos propone una redefinición del Estado del bienestar en una línea de mayor responsabilidad de los ciudadanos en la gestión de los servicios de bienestar social, ibídem, pp. 111-134. Vid. también, J.-P. Fitoussi y P. Rosanvallon, *Le nouvel âge des inégalités*, Editions du Seuil, Paris, 1996, sobre todo, pp. 185 y ss.

138. En este sentido, se plantea que esta profundización en la democracia serviría como punto de partida para un "nuevo pacto keynesiano". Véase, por ejemplo, D. Anisi, *Trabajar con red. Un panfleto sobre la crisis*, cit., pp. 179-183.

139. Vid. D. Harris, *La justificación del Estado de bienestar*, cit., pp. 107-108. Además, sobre estas políticas sociales realizadoras de los derechos sociales de ciudadanía, P. Donati y A. Lucas, "La política social en el Estado de bienestar: el desafío de los sistemas complejos", en *Revista española de investigaciones sociológicas* 37, 1987, pp. 57-68. Vid. también O.

Finalmente, y llegados a este punto, la pregunta es si con los ingresos mínimos de inserción como una manifestación de estas transformaciones, es decir, como una de las medidas concretas de las nuevas políticas sociales, se está tratando de dar una respuesta a una redefinición del Estado del bienestar y de sus políticas sociales en una línea más represiva y asistencialista que haría primar lo individual frente a una idea de lo colectivo que rezuma significación negativa; o si, por el contrario, su existencia y desarrollo supone una solución y redefinición de las estructuras de intervención social en una línea más democrática, que pretendería a la vez que recuperar al individuo entender lo colectivo como un valor positivo. Es decir, la cuestión residiría en resolver si estos mecanismos de política social forman parte de una "transformación cualitativa de medios de asistencia estatales en elementos de control y dominación social"; o si responden a una estrategia por conseguir un mayor nivel de democracia, de justicia social y libertad[140]. O, en otras palabras, la cuestión que late en el fondo del problema es cómo resolver el enfrentamiento entre el liberalismo, con su elemento mercado, y la democracia con su elemento sociedad[141].

## 3.- LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS INGRESOS MÍNIMOS DE INSERCIÓN. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA

### *3.1-Hacia una conceptualización de los ingresos mínimos de inserción*

En torno a estas manifestaciones concretas de las políticas sociales contra la pobreza existe una cierta confusión de la que no está del todo exenta de

de Leonardis, "Políticas sociales: reinventar nuevos parámetros", en F. Alvarez-Uría (ed.), *Marginación e Inserción*, cit., pp. 55-66, donde, a partir de experiencias locales que se vienen relalizando en Italia en los últimos años en torno al funcionamiento de los servicios públicos, se ofrecen nuevos parámetros para la redefinición de las políticas sociales con el fin de mejorar las relaciones ciudadanos-instituciones. Finalmente, véase A. Bilbao, "La pobreza como miseria", cit., pp. 19-27, que aporta ideas para la redefinición del Estado de bienestar en el campo de la pobreza.

140. Vid. sobre estas posibles líneas del proceso de transformación, L. E. Alonso, "Necesidades, desigualdad y democracia: la polémica sobre la gobernabilidad del Estado del bienestar keynesiano", cit., pp. 65-72; y también, M. Escudero, *La transición al postcapitalismo*, cit., pp. 121-132. En realidad, esta discusión no es nueva, y se estarían reproduciendo dos formas de entender el bienestar, bien de forma residual, minimalista y marginal; o bien de forma expansiva, institucional y desarrollista. Sobre esto, véase J. L. Monereo, "La política social en el Estado del bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de 'desmercantilización'", cit., pp. 13 y ss.; y, centrándose en los modelos de lucha contra la pobreza, J. Romero González, J. Pérez Esparcia y J. García Roca, *Desigualdades y nueva pobreza en el mundo desarrollado*, cit., pp. 107 y ss.

141. Vid. A. Wolfe, *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, cit., pp. 349-374.

responsabilidad la ambigüedad que acompaña al concepto de inserción[142]. Esta ambigüedad se refleja en las diferentes denominaciones que se han utilizado para referirse a estas medidas o a realidades cercanas. Salario social, salario ciudadano, subsidios de garantía de ingresos, renta mínima, renta garantizada, renta de inserción, ingreso social, ingreso mínimo, ingresos mínimos familiares, ingreso mínimo de inserción, o incluso las más despectivas salario de pobres o salario de marginación, han sido algunas de las denominaciones utilizadas[143]. En el Estado español en un principio pareció extenderse, y de ello fueron en buena parte responsables los medios de comunicación, la denominación de salario social. Sin embargo, esta denominación parece hoy rechazada por su connotación próxima a las relaciones laborales. Así, hoy parece que en las diferentes regulaciones de derecho positivo existe una tendencia a la utilización de las denominaciones de rentas mínimas de inserción y de ingresos mínimos de inserción, -añadiéndole el correspondiente gentilicio autonómico-, algo a lo que ha contribuido, sobre todo, la influencia del *Revenu Minimum d'Insertion* establecido en Francia por la Ley 88-1088 de 1 de diciembre de 1988 (parcialmente modificada por la Ley 92-722 de 29 de julio de 1992) y que ha sido un referente para la mayoría de las positivizaciones autonómicas[144]. Ejemplos de esto los encontramos en los Ingresos Mínimos de Inserción vasco y riojano, en el Ingreso Aragonés de Inserción, en la Renta Mínima de Inserción catalana o, entre otros, en el Ingreso Madrileño de Integración, todos ellos ingresos de la denominada "segunda generación", que se contrapone sustancialmente a la "primera" porque acompaña la concesión de una renta con la obligación de realizar una especie de "contraprestación" presentada como un

142. Sobre la ambigüedad que conlleva el concepto de inserción y su extensión a las soluciones que desde ellas se presentan, véase R. Castel, "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales", cit., pp. 25-36. Además, en relación a la inserción como concepto abierto, véase, entre otros, VV. AA., *La inserción a debate*, cit., pp. 20 y ss. que tienen un reflejo más adelante en pp. 109-131, sobre la "multiplicidad de objetivos de inserción"; y R. Aliena Miralles, *Rentas mínimas de inserción social*, cit., pp. 19-21.

143. Un intento de arrojar un poco de luz sobre el tema, sobre todo discerniendo entre renta o ingreso mínimo, e ingreso social o salario ciudadano, lo encontramos en T. Etxabe, "El ingreso social", en VV. AA., *La sociedad de la desigualdad*, cit., pp. 263 y ss.

144. Lo más importante de esta modificación que ha afectado a los artículos 34 y ss. es, por un lado, la mayor importancia que se da a las entidades locales; y, por otro lado, la aparición de un nuevo título, "Lucha contra la exclusión social', en el que se insiste en la mayor importancia de la inserción social frente a la laboral o económica. Sobre la regulación del ingreso mínimo en Francia, véase Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., pp. 79 y ss.; B. Fragonard, "Le revenu minimum d'insertion: une grande ambition", cit., pp. 573-588; y S. Milano, *Los ingresos mínimos garantizados en la C.E.E.*, cit., pp. 91-117. Además, para conocer el sistema de protección de mínimos existente en Francia antes de la Ley 88-1088, Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., pp. 72-79; y S. Milano, *La pauvreté absolue*, cit., pp. 103 y ss.

programa de actuaciones destinadas a la integración socio-laboral del beneficiario de la prestación y que nominalmente viene a identificarse porque añade a sus denominaciones la "i" de inserción o, según el caso, de integración[145].

Esta diversidad de denominaciones se presenta como una muestra de la "policromía y ductibilidad" de estas medidas, condición ésta que va a permitir un desarrollo diferenciado de las mismas atendiendo a los intereses políticos de cada país o, en nuestro caso, de cada Comunidad Autónoma en concreto[146]. En la diversidad de regulaciones por las que han optado las Comunidades Autónomas han influido factores como la ideología política de sus Gobiernos o el modelo de prestaciones y servicios vigente en el momento de introducir la prestación. No obstante, un referente más o menos común ha resultado ser la regulación establecida en el País Vasco, a la que inicialmente se acercaron más las regulaciones de las Comunidades con Gobiernos del Partido Popular o regionalistas, caso de Aragón, cuya prestación, por ejemplo, toma una denominación similar y se estableció, al igual que la vasca, a través de la vía legislativa. En este punto, no es descabellado establecer una relación con la actitud negativa que en su momento el Gobierno Central, por entonces controlado por el PSOE, y en especial el Ministerio de Asuntos Sociales en la época de Matilde Fernández como máxima responsable, tuvieron hacia este tipo de prestaciones, actitud que, por otro lado, se pretendió generalizar en la opinión pública con la expresión de que "dar la caña siempre era mejor que enseñar a pescar"[147].

145. En realidad, el punto de partida de esta "segunda generación" se encuentra en el Ingreso Mínimo Garantizado de Luxemburgo, creado por una Ley aprobada con fecha de 26 de julio de 1986. No obstante, por su importancia es el modelo francés el modelo de referencia de esta generación. Sobre estas dos generaciones de ingresos mínimos, véase J. Estivill y J. Mª. de la Hoz, "Les rendes mínimes garantides i d'inserció", en *Món Laboral* 9, 1990, p. 19. Otra clasificación "generacional" habla de la existencia de tres "olas" de rentas mínimas y sitúa a los ingresos de inserción en la "tercera ola". Vid. L. Ayala, "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas", en *Documentación Social* 96, 1994, pp. 234-236.

146. Vid. sobre esta "policromía y ductibilidad", J. Estivill, "Las ambivalencias de las rentas mínimas", en *Documentación social* 78, cit., pp. 113-115. Para una visión global de estas medidas y de las normativas que las han ido poniendo en marcha en las Comunidades Autónomas, véase M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, Fundación Foessa, Madrid, 1995, pp. 147-222. Conviene tener en cuenta que esta última publicación, por meras cuestiones cronológicas, no recoge las nuevas regulaciones que se han realizado desde 1997 en ordenamientos como el vasco o el catalán.

147. Vid. Emaiker, *El Salario Social en España y en Euskadi*, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen-Zerbitzu Nagusia, Gasteiz, 1991, pp. 125-128, donde además de analizar los factores que han incidido en las diferentes regulaciones autonómicas se presta atención, sobre todo desde la perspectiva de la primera de estas medidas instaladas en el Estado español, el Ingreso Mínimo de Inserción vasco, a las posibles relaciones y aportaciones que pueda haber entre unas y otras.

Por otro lado, otro factor que guarda una indudable relación con la existencia de diferentes denominaciones es la relativa novedad que suponen estas medidas, lo cual, además, no sólo tiene efectos en el ámbito de las denominaciones, sino también en el mismo contenido de estas medidas. De este modo, el que muchos de estos programas se consideren todavía como en fase de rodaje en lo normativo y en su gestión hace que éstos y los resultados que con ellos se obtengan se sometan a continuos seguimientos y evaluaciones que, a su vez, llevan a que las continuas modificaciones parciales o totales que sobre las mismas se realizan, las últimas de las cuales han dado lugar a nuevos decretos que regulan la materia en Cataluña desde principios del 98 y en Euskadi desde mayo del 99, muestren diferentes concepciones de estos programas. Sin embargo, la diversidad que nos encontramos en el contenido de estos instrumentos de intervención social, así como las constantes modificaciones que avalan que no se trata de un producto completamente definido, van más allá de que se trate de una medida de reciente aparición y también tienen que ver con la complejidad de la medida en sí. En este sentido, y en relación con el interés de estas medidas por superar la consideración de mera prestación económica, se pueden escuchar voces que defienden que para ser parte importante de todo un dispositivo de lucha contra la pobreza y la exclusión estos ingresos requieren de una refundación, la cual "debería ser la palanca para un nuevo impulso de los programas actualmente en marcha, un nuevo impulso que les permitiera cumplir su doble función de garantía de ingresos y de mecanismos de inserción"[148].

Además, de la complejidad de la medida también nos hablan los diferentes *iter legislativos* que han atravesado algunas de las normas por las que se han introducido estos sistemas de rentas garantizadas. A modo de ejemplo, el caso aragonés ha resultado especialmente complicado. Se discutieron varios proyectos en diferentes legislaturas hasta que fue aprobada la Ley actual 1/93, de 19 de febrero. Esta Ley, a su vez, fue desarrollada por medio del Decreto 21/93, de 6 de abril (BOA nº 43, de 19 de abril), pero el carácter restrictivo de éste con respecto de aquella, la necesidad de simplificar la tramitación administrativa de las solicitudes y la exigencia de lograr una mayor cobertura motivaron la derogación de esta norma y su sustitución por el Decreto 57/94, de 8 de abril, que, a su vez, ha sufrido una modificación parcial por medio del Decreto 179/94, de 8 de agosto, modificación que ha venido precedida de una Recomendación del Justicia de Aragón de fecha 6 de junio de 1994. En defi-

148. Cfr. M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 249 y ss. donde, tras plantear el coste económico de esta "refundación", se ofrecen dos líneas posibles para llevarla a cabo. Bien a través de un programa estatal o bien por medio de un proceso de progresiva convergencia de las regulaciones autonómicas.

nitiva, se trata de un proceso excesivamente largo que hizo que esta Comunidad fuera la penúltima en establecer una regulación de este tipo, y que contrasta con que la Comunidad aragonesa fuera una de las primeras en mostrar interés por regular esta materia, como lo demuestra la disposición adicional 11 de la Ley 11/89, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón que conminaba al Ejecutivo aragonés para que en el plazo de tres meses presentase un proyecto de ley sobre la materia ante las Cortes. Por otra parte, este complicado iter legislativo no deja de tener relación con la otra muestra de complejidad a la que nos acabamos de referir, es decir, con la superación de la mera prestación económica y la obligatoriedad de no comprender a los ingresos garantizados como medidas aisladas, sino dentro de un plan global contra de la pobreza[149].

Todo esto hace que tanto en el ámbito espacial como temporal existan diferencias, lo cual, a su vez, contribuye al incremento de la ambigüedad a la que antes nos hemos referido. Así, lo reciente de la aparición de esta medida, unido a su complejidad y a la diversidad de realidades, demandas, necesidades y otros factores como la disponibilidad financiera, han hecho que nos encontremos con diversos desarrollos de los ingresos mínimos, lo que, a su vez, va a determinar diferentes efectos y funciones. En nuestro caso, en el marco de una caracterización general de los ingresos mínimos en el Estado español y sin dejar en ningún momento al margen a la regulación francesa que se puede considerar como el marco referencial básico de estas políticas, vamos a prestar especial atención a un grupo de normativas que de acuerdo a una tipología que veremos a continuación, se caracterizan, por lo menos sobre el papel, por tener los elementos suficientes para desarrollar auténticos programas de rentas mínimas de inserción. De este modo, nos vamos a fijar en cómo se han plasmado estas medidas en el derecho positivo de las Comunidades Autónomas del País Vasco, con la Ley 12/98, de 22 de mayo, contra la exclusión social y con el Decreto 198/99, de 20 de abril, por el que se regula el

149. En un principio, esta integración del ingreso dentro de un plan más global parecía estar más clara. El Proyecto de Ley de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, publicado en el BOCA nº25, de 1 de abril de 1992, y que dio lugar posteriormente a la Ley 1/93, además de la denominación ya indicativa de un programa más amplio que el mero ingreso contenía un Título II destinado a "Programas de ayuda para la normalización social". Este Título fue suprimido en fase de Ponencia, y aunque se ha mantenido la amplia denominación en el texto definitivo de la Ley 1/93, éste sólo regula el ingreso mínimo de inserción. Posteriormente, y en parte como consecuencia de la entrada en vigor de la normativa citada, se aprobó el Decreto aragonés 48/93, de 19 de mayo, por el que se regulan las modalidades de prestaciones económicas de acción social previstas en la Ley 4/1987, de 25 de marzo, y que venía a unirse al ingreso mínimo en un intento de establecer un plan de lucha contra la pobreza.

ingreso mínimo de inserción; Cataluña, Ley 10/97, de 3 de julio, desarrollada por el Decreto 306/98, de 3 de julio; Madrid, Decreto 73/90, de 19 de julio y Orden 178/91, de 22 de marzo, ambos modificados posteriormente de forma parcial como luego indicaremos; Aragón, Ley 1/93, de 19 de febrero, desarrollada primero por el Decreto 21/93, de 6 de abril, que luego fue derogado por el actual Decreto 57/94, de 23 de marzo; y, finalmente, también vamos a prestar especial atención a la normativa de la Comunidad riojana a través del Decreto 68/90, de 7 de junio, aunque en este caso la elección venga condicionada más que por las posibilidades de la normativa en cuestión, por los elementos personales y profesionales que me vinculan con dicha Comunidad[150].

Como hemos indicado, tanto el desarrollo legislativo como la gestión que se ha llevado a cabo a partir del mismo presentan importantes diferencias ya no sólo en todas las normativas estatales, sino también dentro de estas regulaciones a las que estamos prestando especial atención. Sin embargo, y siguiendo una clasificación establecida por un grupo de autores desde el punto de vista de la concepción del programa y en relación a si éste supone o no un programa de renta mínima de inserción en sentido estricto, es posible proporcionar un cierto orden a la diversidad que caracteriza a estas medidas. Así, en un primer bloque, y de acuerdo a estos autores, estaría lo que se considera renta mínima de inserción *en sentido estricto*, es decir, se trata de los programas que más correctamente recogen esas características básicas, que serían la asimilación a un derecho que está condicionado, es subsidiario, ilimitado temporalmente y en el que se articula una doble faceta de prestación económica y de inserción. Un segundo bloque lo constituirían los denominados programas de empleo social protegido, que en una línea más cercana que los anteriores a los denominados sistemas de *workfare* facilitan el acceso a un empleo de utilidad social y de carácter temporal, ofreciendo, cuando lo anterior no resulta posible, una prestación económica periódica. Y, finalmente, en

150. La normas autonómicas citadas se encuentran publicadas, respectivamente, en el Boletín Oficial del País Vasco (BOPV) nº 105, de 8 de junio de 1998, la Ley 12/98 y en el BOPV nº 94, de 20 de mayo, el Decreto 198/99; en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) nº 2435, de 17 de julio de 1997, la Ley 10/97, y en el DOGC nº 2784, de 11 de diciembre de 1998, el Decreto 306/98; en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) nº 175, de 25 de julio de 1990, el Decreto 73/90, y en el BOCM nº 85, de 11 de abril de 1991, la Orden 178/91; en el Boletín Oficial de Aragón (BOA) nº 24, de 1 de marzo de 1993, la Ley 1/93, y BOA nº 43, de 8 de abril de 1994, el Decreto 57/94; y en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR) nº 71, de 9 de junio de 1990. Toda esta normativa es la normativa básica que regula el ingreso de inserción en las referidas Comunidades. Además, cada una de ellas cuenta con normas que los desarrollan en lo que se refiere, por ejemplo, a su aplicación, a la determinación de recursos de los beneficiarios, o a otras cuestiones parciales como la incorporación de nuevos beneficiarios o la actualización periódica de las cuantías.

un tercer bloque estarían los que más que auténticos programas, y dadas sus restricciones y limitaciones, son considerados como *programas de prestaciones económicas asistenciales regladas* [151].

No obstante, y antes de continuar con estas regulaciones autonómicas surgidas en los últimos años, conviene señalar que no se puede dejar de lado que todas ellas se enmarcan en el ámbito jurídico-político más amplio de las Comunidades Europeas, el cual se encuentra delimitado por el interés puesto de manifiesto a través de políticas y de medidas comunitarias como es el caso de la Decisión 89/457, de 18 de julio, del Consejo de Comunidades Europeas, relativa a la implantación de un programa a medio plazo de medidas para la integración económica y social de las categorías de personas económica y socialmente menos favorecidas; de varios Programas de Lucha contra la pobreza establecidos a nivel comunitario; o de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales, documento que inicialmente tenía un valor político pero que tras la aprobación del Tratado de Maastrich se convierte en un tratado internacional vinculante para los países miembros y que en su artículo 10 párrafo segundo establece:

> "Las personas excluidas del mercado de trabajo, por no haber podido acceder a él o por no haber podido reinsertarse en el mismo y que estén desprovistas de medios de subsistencia, deben poder disfrutar de prestaciones y de recursos suficientes, adaptados a su situación personal"[152].

151. Cfr. M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 62-63. Estos autores consideran que el modelo más representativo del primer bloque es el vasco, pero con ciertas limitaciones también estarían otros como el madrileño y el catalán. En un segundo bloque estarían el referente clásico navarro y otros como el andaluz o el asturiano. Mientras que el último bloque tendría un nivel con mayor cobertura, donde sitúa al modelo aragonés y al riojano, entre otros; y un segundo nivel, en el que encontramos, por ejemplo, al modelo valenciano. Sin embargo, el análisis que hemos realizado de la normativa aragonesa nos lleva a discrepar en cierta medida con estos autores. Si atendemos únicamente a la normativa, como parece que es a lo que se atiende en la clasificación, el caso aragonés es el de una renta mínima de inserción en sentido estricto, aunque con limitaciones. Ahora bien, lo que puede hacer que se englobe en el tercer bloque es su escaso desarrollo, bien por el poco tiempo que lleva en marcha, bien por problemas presupuestarios, bien por cuestiones de rivalidad política entre distintas instituciones, o bien, simplemente, por escasa voluntad política, pero es un problema de desarrollo, y no de la normativa. Otro caso es el modelo riojano que contiene un sistema con más limitaciones y más restrictivo, lo que le lleva al tercer bloque de la clasificación.

152. Vid. sobre los Programas de lucha contra la pobreza a nivel comunitario, I. Ramírez de Mingo, "La lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea", en F. Alvarez-Uría (ed.), *Marginación e inserción*, cit., pp. 45-54. Más en concreto, sobre el instrumento jurídico al que nos referimos arriba, S. González, "Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores", en F. M. Mariño y C. Fernández (dir. y coord.), *Política social internacional y europea*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996, pp. 311-338. Finalmente, para una visión general de la política social comunitaria,

Por otra parte, y para poder comprender los caracteres diferenciadores de estas medidas de política social, no se puede dejar de lado la cuestión del origen de las mismas. Haciendo una breve recapitulación y de acuerdo a lo tratado en las páginas anteriores, podemos afirmar que la situación de crisis generalizada marcada por el fin de las energías utópicas congregadas en torno a la "sociedad salarial" requiere la redefinición del Estado social y de sus políticas de intervención. Esta redefinición, sin embargo, no comprende la posibilidad de que el resultado sea un sistema con ausencia de cualquier tipo de políticas sociales, más aun si se tienen en cuenta los niveles crecientes de desigualdad que existen en nuestras sociedades y que llevan a la consolidación de dramáticos procesos y situaciones de dualización. Como sabemos, el poder, o los poderes, no pueden permanecer impasibles ante situaciones en las que las necesidades básicas quedan insatisfechas, ya que, indudablemente, esto puede acabar provocando un resultado de violencia estructural, pues como recoge Galtung: "Si la gente pasa hambre cuando el hambre es objetivamente evitable, se comete violencia, sin importar que haya o no una relación clara sujeto-acción-objeto"[153]. La intervención estatal se encuentra, de este modo, garantizada, pero la cuestión reside, retomando la pregunta planteada al final del epígrafe anterior, en saber si los programas de ingresos mínimos de inserción como nuevas políticas sociales que son responden a una redefinición en una vía regresiva y asistencialista o, por el contrario, se enmarcan en una línea democratizadora que desarrolla un nuevo concepto de ciudadanía activa. Es decir, si nos vamos a encontrar con una redefinición orientada a conseguir recuperar la funcionalidad perdida a través de una política social residual, o bien a facilitar la participación de los ciudadanos y su acceso real a una condición de miembros activos de la sociedad.

En este sentido, y aunque no resulta posible encontrar una respuesta única o unidimensional, no deja de ser significativo que en el ámbito de las políticas sociales que intervienen en el campo de la pobreza y de la exclusión social, y en concreto en lo que se refiere a las rentas mínimas, el derecho positivo de los países europeos haya venido desarrollando la opción conocida como "completiva" por oposición a la "sustitutiva", que trataremos en el capítulo siguiente, y que puede, a su vez, tomar básicamente dos formas, la que se conoce como "ayuda universal", "dividendo social", "subsidio universal garantizado" o "salario ciudadano", por un lado, y la de "impuesto negativo

véase, por ejemplo, L. Parejo, "La política y el derecho social de la Unión Europea", en F. M. Mariño y C. Fernández (dir. y coord.), *Política social internacional y europea*, cit., pp. 262-309; y los trabajos de L. Vila, G. Meil y J. Estivill, éste último centrado en políticas frente a la exclusión, que recogen C. Alemán y J. Garcés, *Políticas Sociales*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 103-176.

153. J. Galtung, *Sobre la paz*, Fontamara, Barcelona, 1985, p. 38.

sobre el ingreso", por otro[154]. La modalidad que ahora nos ocupa, la "completiva", puede aparecer también de diversas formas, como queda de manifiesto si realizamos aunque sea una rápida visión panorámica sobre los sistemas europeos de rentas mínimas[155]. Haciendo uso de la clasificación generacional a la que antes aludíamos, ya desde la denominada "primera generación" aparecen en el marco europeo distintos programas que se diferencian no sólo nominalmente sino, por ejemplo, en su consideración dentro del conjunto de la protección social, lo que a su vez tiene consecuencias directas en el nivel de la cobertura ofrecida por estos programas[156]. No obstante, y siguiendo con la misma tipología, nuestro interés va a estar centrado en los ingresos mínimos de "segunda generación", donde se incardinan las regulaciones autonómicas ya referidas, como se desprende tanto de su nombre, como de su articulado, como de las mismas exposiciones de motivos de las normas que los introducen, en las que queda patente la importancia, junto a la prestación económica, de las actividades destinadas a la inserción.

De esta importancia que se dedica al elemento inserción en estos ingresos de "segunda generación", es un buen ejemplo el nuevo entramado legislativo vasco. Este no se dedica exclusivamente a recoger un programa de rentas mínimas, sino que, probablemente también como reacción a un movimiento ciudadano que había puesto en marcha una iniciativa legislativa popular en torno a una denominada *Carta de Derechos Sociales*[157], ha superado el marco más fragmentado estructurado por, entre otras, la Ley 2/90, de 3 de mayo, que regulaba el ingreso mínimo de inserción en la citada Comunidad,

154. Vid. para una aproximación a estas dos formas de ingresos mínimos, S. Milano, *La pauvreté absolue*, cit., pp. 71-72 y 181-182; íd. "Le revenu minimum garanti: les idées, les faits, les choix", en *Regards sur l'actualité* 143, 1988, pp. 19-31; Ch. Euzéby, *Le revenu minimun garanti*, cit., pp. 27-29 y 47-48; y S. Milano, *Los ingresos garantizados en la C.E.E.*, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen-Zerbitzu Nagusia, Gasteiz, 1990, pp. 14-15 y 20-21. Finalmente, para aclarar conceptos en torno a renta mínima y salario ciudadano, J. N. García-Nieto, "Concepto y alcance de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano", cit., pp. 53-63.

155. Vid. L. Ayala, "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas", cit., 223-275.

156. Para un primer acceso al conocimiento de estas medidas, como por ejemplo, el *Minimex* belga, el *Income Support* británico o, entre otros, la *Hilfe zum Lebensunterhalt*, véase Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., pp. 47 y ss; S. Milano, *La pauvreté absolue*, cit., pp. 72-102; e íd. *Los ingresos mínimos garantizados en la C.E.E.*, cit., pp. 45 y ss. Un útil cuadro sinóptico de estas medidas, pero también de las de "segunda generación", lo encontramos en L. Ayala, "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas", cit., pp. 237-239.

157. Para conocer esta iniciativa legislativa popular puede ser interesante consultar los debates que sobre ella se han ido publicando en diversos números de la revista *HIKA*. Véase, por ejemplo, el dossier que aparece en *Hika* 85, 1997, pp. 29-41.

a la vez que parece que observa el problema desde una perspectiva cualitativamente diferente a la del resto de las normativas[158]. Así, la Ley 12/98 recoge en su Exposición de Motivos que su objeto no es tanto la pobreza como la exclusión social, un fenómeno del que no "caben dudas sobre su carácter multidimensional" y que se define "como la imposibilidad o la incapacidad de ejercer los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna, a la protección social".

En esta misma dirección, en la Exposición de Motivos de la Ley vasca 12/98 se realizan afirmaciones que no encontramos en otras, o por lo menos no de forma tan directa, como que "los procesos y las situaciones de exclusión, la ruptura del vínculo existente entre el individuo y la sociedad, se derivan de su no participación en el proceso productivo"; o que las situaciones de exclusión impiden el desarrollo y el ejercicio "de los derechos sociales que otorgan estatus de ciudadanía". Así, desde afirmaciones como éstas, y desde la diferenciación entre los términos pobreza-exclusión y exclusión económica-exclusión social, se llega a reconocer que se requieren intervenciones complejas y globales que no vayan dirigidas únicamente a la consecución de un bienestar económico, sino también a facilitar el acceso a un bienestar social. Además, esto lo completa la Ley con una valoración crítica del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza desarrollado en Euskadi a partir de 1989, incidiendo, sobre todo, en las carencias que las medidas que lo han vertebrado han mostrado en materia de inserción. Lo cual ha llevado, como reconoce la Ley 12/98 tras un análisis de las causas de esta ineficacia, con especial referencia a las deficiencias detectadas en relación al ingreso mínimo de inserción y a las ayudas de emergencia social, a una nueva regulación en la que cobra especial protagonismo el elemento inserción. Este se pretende impulsar, fundamentalmente, a través de un único texto legislativo que facilite las labores de coordinación interinstitucional y que suponga "un dispositivo global en el que intervienen, complementándose, instrumentos sociales y prestaciones económicas". Y, más en concreto, a través de la potenciación de los "convenios de inserción" como instrumentos que contribuyen a una reformulación del elemento inserción desde una perspectiva diferenciada de la prestación económica y comprensiva de unas actuaciones de ámbito general y global. Por ello, no nos encontramos ante una norma reguladora exclusivamente del ingreso mínimo de inserción, al que dedica el capítulo IV y sobre el que, como con otras cuestiones, deja abierta la vía de un desarrollo reglamentario posterior, Decreto 198/99. Sino que la visión globalizadora que sustenta a esta Ley 12/98

158. Esta norma fue la primera que reguló una medida de este tipo en el Estado español. Vid. BOPV nº 106, de 30 de mayo de 1990.

hace que el protagonismo se decante hacia esta inserción "reformulada", como se puede ver, sobre todo, en los capítulos II, dedicado a los que la propia Ley considera como "principal instrumento de intervención", los "convenios de inserción"; y III, relativo a cuestiones de organización y coordinación institucional en tareas de inserción.

De otra parte, y quizás de forma más modesta, las restantes normativas también en sus preámbulos y exposiciones de motivos parece que pretenden marcar distancias frente a modalidades de intervención meramente económicas, resaltando la importancia del elemento inserción. En este sentido, la normativa catalana, la Ley 10/97, tras recoger un concepto de pobreza que "se ajusta más a la realidad que no otros puramente economicistas", y que viene a justificar intervenciones "que cubran los distintos ámbitos de la vida personal y social y que tengan efectos no solamente paliativos, sino también educativos, de inserción social y laboral y preventivos", afirma:

> "...las prestaciones de la renta mínima de inserción se configuran como un conjunto de instrumentos encaminados a la inserción social y, siempre que sea posible, a la inserción laboral".

Continuando más adelante, al hilo del análisis de los aspectos más importantes de la renta mínima de inserción que,

> "...es un instrumento de inserción mediante un tratamiento integral, y no sólo pecuniario, de las situaciones de pobreza y marginación".

Y en una línea similar, el Decreto madrileño 73/90 recoge en su Exposición de Motivos:

> "El Programa que regula este Decreto no puede ser, por tanto, una simple prestación económica (...). Al contrario, la prestación económica se concibe al servicio de todo un profundo proceso de integración".

Al igual que la Ley aragonesa establece:

> "El ingreso Aragonés de Inserción (...) comprende prestaciones económicas (...) y actuaciones que tienen como objetivo lograr la integración social"[159].

159. Para el caso aragonés, en los distintos proyectos de ley publicados en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón aparecen a modo de constante, y junto a la prestación económica, las actividades destinadas a la inserción de los beneficiarios, lo que denota la importancia que se concede a estas actuaciones. Véanse, Proyecto de Ley de 29 de marzo de 1990 de Renta Mínima de Inserción publicado en el BOCA nº 140, de 10 de abril de 1990; y Proyecto de Ley de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social publicado en el BOCA nº 25, de 1 de abril de 1992, que fue el que acabó desembocando, aunque con modificaciones, en la Ley actual. En la misma línea, también pueden citarse las declaraciones que Ana María Cortés, Consejera de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo del Gobierno de Aragón

Mientras que, finalmente, la normativa riojana también destaca estas actividades de inserción cuando dice,

> "...se articula el ingreso mínimo de inserción a través de una gestión descentralizada y dentro de una actuación global, resaltando la trascendencia de la contraprestación como medida imperativa de la situación de marginación".

Esta calificación de ingresos de "segunda generación" nos indica que la idea de desarrollar un sistema de ingresos de inserción no es algo nuevo. Dejando a un lado precedentes más lejanos, de entre los que el más significativo es el denominado y ya tratado *sistema Speenhamland*, en nuestro pasado más cercano, en el momento de desarrollo del Estado social en los años cincuenta y sesenta ya existía una preocupación por la suerte de los ciudadanos que quedaban al margen del proceso productivo. Así, Galbraith en 1958, en plena expansión de la "sociedad opulenta" característica del Estado de bienestar, señalaba la conveniencia de establecer una "fuente permanente de ingresos que no esté relacionada con la producción", que consistiría, en este momento inicial, la "primera generación", en "proporcionar una renta básica considerada como una cuestión de derecho general y cuya importancia cuantitativa debería estar relacionada con la dimensión de la familia. (...) Si el individuo no puede encontrar (o no busca) trabajo, tendrá esta renta para poder sobrevivir"[160]. Pues como más adelante señala este mismo autor, "una sociedad opulenta que al mismo tiempo sea compasiva y lógica garantizará, sin duda, a todos aquellos que los necesiten, los ingresos mínimos esenciales para el decoro y la comodidad. (...) Garantizar a cada familia una renta mínima, como una función normal de la sociedad, contribuiría (...) a asegurar que la pobreza no se perpetúe a sí misma"[161]. Perfilándose así, y ya por entonces, aunque sea en un plano teórico, una renta mínima con algunas características presentes en las actuales, como la utilización de la unidad familiar como elemento de referencia a la hora de la recepción de la prestación, algo que veremos más adelante no supone un simple y aséptico sistema para la determinación de los recursos de los beneficiarios y de la cuantía de la prestación[162]. Por otro lado,

---

en 1990 y responsable político de la elaboración de esta medida, realizó en una mesa redonda de un Simposio organizado por Cáritas en marzo de 1990, en donde explicaba en qué iba a consistir el, por aquellas fechas futuro, "salario social aragonés", y en la que ya contaba con la existencia de un "contrato de inserción social". Vid. A. Mª. Cortés Navarro, "La Renta Mínima o Salario Social en Aragón", en *Documentación Social* 78, cit., pp. 297-305.

160. J. K. Galbraith, *La sociedad opulenta*, cit., p. 328.

161. Ibídem, pp. 355-356.

162. La importancia del elemento "familia" puede apreciarse no sólo en las referencias que a la unidad familiar aparecen en artículos concretos, como es el caso, por ejemplo, de las definiciones que de la misma aparecen en los artículos 5 de la Ley aragonesa 1/93; 4 del

no era Galbraith el único que se refería a estas cuestiones. Por ejemplo, aunque de forma menos precisa, y desde posiciones opuestas, Hayek también se refería ya en 1944 al establecimiento de un ingreso mínimo de cara a garantizar un mínimo de seguridad para todos al margen del mercado[163].

Volviendo al pensamiento de Galbraith, se puede decir que el tiempo le ha ido dando la razón, ya que, como vamos viendo, el desarrollo económico no ha llevado, ni mucho menos, a la reducción de las desigualdades, sino a su crecimiento. Se trata de un proceso complejo de crecimiento económico a la vez que de mantenimiento de las tradicionales desigualdades y de aparición de otras nuevas, que queda reflejado en la propia normativa que positiviza estos ingresos, como establece el Decreto madrileño 73/90 en su exposición de motivos:

> "La Comunidad de Madrid viene experimentando en los últimos años un desarrollo económico importante (...). A pesar de estos elementos de bonanza económica, se mantiene todavía un buen número de situaciones de pobreza y marginación tradicionales (...). Además, (...) persisten las desigualdades sociales y aparecen nuevas formas de empobrecimiento".

De acuerdo a lo recogido en capítulos anteriores, la crisis que comenzó en los albores de los setenta, unida a las soluciones neoliberales que han pretendido recuperar los niveles de beneficio del capital anteriores a la crisis, han hecho que aumenten las situaciones de pobreza y marginación, pero también las de precariedad social que las alimenta, con lo que las situaciones de pobreza, "nueva" o "tradicional", se han consolidado e incrementado. En esta situación un elemento clave resulta ser la posición de las personas respecto al proceso productivo. Pues como queda reflejado en la Exposición de Motivos de la Ley vasca 12/98 existe una relación directa entre la exclusión y la no participación en los procesos de producción, siendo el trabajo el elemento central en la adquisición de derechos y obligaciones.

> "Es indudable que, en gran medida, los procesos y las situaciones de exclusión, la ruptura del vínculo existente entre el individuo y la sociedad, se derivan de su no participación en el proceso productivo. En nuestra

Decreto riojano 68/90; 5 del Decreto madrileño 73/90; o 5 de la Ley catalana 10/97. Sino que esta importancia también queda reflejada en el Ingreso Mínimo Familiar del País Vasco, precedente del actual Ingreso Mínimo de Inserción de dicha Comunidad, que fue regulado por el Decreto 39/89, de 28 de febrero (BOPV nº 44 de 6 de marzo de 1989) y que supuso una de las medidas más innovadoras en la puesta en marcha del "Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi".

163. Cfr. F. A. Hayek, *Camino de servidumbre*, cit., pp. 155-170, donde, al hilo de la discusión seguridad-libertad, se hace alguna referencia al establecimiento de un ingreso mínimo. Además, y como veremos en el capítulo siguiente, no es éste el único escrito en el que Hayek se refiere a este ingreso mínimo.

sociedad moderna el trabajo constituye el medio por excelencia de adquirir derechos y deberes respecto a la sociedad y de que ésta los adquiera respecto al individuo. Así entendido, el derecho al trabajo se convierte en condición 'sine qua non' de la plena ciudadanía, y adquiere todo su significado como derecho político. La no participación o la participación residual en el mercado de trabajo determinan, casi necesariamente, el inicio de un proceso de exclusión con consecuencias directas en el ejercicio de otros derechos sociales".

En un principio, a las personas que sufrían la exclusión de las relaciones de producción les quedaba la vía de la integración a través de los diferentes sistemas de protección social. Al margen de la protección que pudieran dispensar los diferentes servicios sociales sobre determinados beneficiarios[164], en lo que se refiere a los sistemas de garantía de ingresos éstos venían a ofrecer una protección monetaria destinada a proteger las situaciones de riesgo originadas, fundamentalmente, por vejez, incapacidad o desempleo, vertebrándose estos sistemas a través, sobre todo, de la seguridad social. Esta, de carácter contributivo, se ha venido a ampliar, a su vez y por un lado, con sus prolongaciones asistenciales, caso de los subsidios asistenciales de desempleo y los complementos de mínimos de pensiones; y, por otro lado, con las protecciones no contributivas, como es el caso de las prestaciones establecidas por la Ley 26/90, de 20 de diciembre.

Aunque todas estas soluciones aparecían como soluciones "categoriales", es decir, que no tenían carácter universal, sino que se trataba de mecanismos específicos de los que se podían beneficiar grupos concretos de población, y no existía un sistema de renta mínima, la realidad práctica era que frente a la carencia de ingresos de una gran parte de la población durante los años ochenta y principios de los noventa se había extendido un sistema, aunque fragmentado, de garantía de mínimos. De esta forma, nos encontrábamos más que con un sistema previo, con una serie de prestaciones que acababan dando lugar a un pseudo-sistema caracterizado principalmente por tres rasgos. Por ser selectivo, ya que protegía con más garantías a determinados grupos diferenciados por razones de edad, por poseer alguna discapacidad o por haber estado en alguna ocasión integrado a través del trabajo; por ofrecer unas prestaciones en general insuficientes; y por tener una escasa capacidad integradora[165]. El pro-

164. Cfr. en este sentido, J. Mª. Alonso Seco y B. Gonzalo González, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., sobre todo, pp. 224-362; e I. Verdaguer y J. Garcés, "Los servicios sociales especializados", en J. Garcés (Coord.), *Sistema político y administrativo de los servicios sociales*, cit., pp. 191-248.

165. Véase M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 37-41; y también las reflexiones que en torno a este sistema encontramos en G. Rodríguez Cabrero, "Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de bienestar", cit., pp. 280-283.

blema surge en el momento en que una parte de la población se "acomoda" en una situación de pobreza de la que no puede salir, y cuando, además, tampoco puede acceder a los sistemas de protección citados, desatando así los límites e insuficiencias de éstos. A nivel global, la red tejida por los sistemas de protección social, ya sea en los sistemas *bismarckianos*, de carácter profesional y que cubren proporcionalmente a la población según sus cotizaciones previas, o en los *beveridgianos*, de carácter universal y orientados a la provisión de un mínimo para toda la población, deja agujeros por los que se cae una parte cada vez más preocupante (y seguramente ella mismo preocupada) de la sociedad. Lo cual, a su vez, origina la necesidad de plantearse la conveniencia de superar las insuficiencias de dichos sistemas, dejando a un lado una concepción purista de ambos y evolucionando hacia un proceso de "hibridación" de los diversos sistemas estatales en el que están llamados a realizar un importante papel los sistemas de ingresos mínimos y, sobre todo, aquellos que aportan el calificativo de inserción[166]. En este punto, ha existido un debate sobre dónde encuadrar a estos ingresos, ya que parece fuera de duda que, en principio, su desarrollo determina la evolución de un nuevo tipo de prestaciones[167]. Así, junto a quienes como R. Aliena se han decantado por entender que para el caso español, y dada la amplia redacción del art. 41 de la Constitución, es posible pensar en una evolución de este tercer tipo hacia su integración en una nueva concepción del sistema de seguridad social[168]; otros, como A. Garcés, al hilo del análisis del modelo francés han defendido su integración en un tercer espacio que denominan Acción Social y que se conformaría como algo "autónomo conceptualmente e independiente desde el punto de vista organizativo, respecto de (...) la asistencia (...) y de la seguridad social"[169].

166. Vid. S. Milano, *La pauvreté absolue*, cit., pp. 71-72; íd. *Los ingresos garantizados en la C.E.E.*, cit., p. 15; y A. Garcés Sanagustín, *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la Protección Asistencial*, cit., pp. 153-155. En relación a la convergencia que se da en la práctica a nivel europeo entre estos dos modelo teóricos, puede verse E. Borrajo, "La reforma de la Seguridad Social: de los modelos teóricos a las revisiones razonables. El informe Beveridge en 1985", en *Documentación Laboral* 15 enero/marzo, 1985, pp. 7-41. Vid. también, H. Deleeck y B. Cantillon, "Le minimum garanti" en *Droit social* 6, 1986, pp. 479-487, donde se plantea la necesidad de superar la insuficiencia de los sistemas tradicionales de protección a través de la garantía de un ingreso mínimo.

167. Cfr. M. Laroque, "Le revenu minimum d'insertion, droit révolutionnaire et prestation social d'un nouveau type", en *Droit Social* 7/8, 1989, pp. 597-600. Vid. también, para el caso concreto de la integración del *revenu minimum d'insertion* francés en su sistema de protección social, Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., pp. 107-112.

168. Cfr. R. Aliena, "Renta mínima de inserción", en Mª. del Carmen Alemán Bracho y J. Garcés Ferrer (dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social*, Siglo XXI, Madrid, 1996, pp. 588-589.

169. Vid. A. Garcés, *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la Protección Asistencial*, cit., pp. 129-133.

Dejando a un lado este debate sobre la naturaleza de estas prestaciones, el Estado, siguiendo con la metáfora anterior, toma aguja e hilo y se propone reparar ese "siete" en la red. Así, resultaba significativa la Exposición de Motivos de la ya derogada Ley vasca 2/90 al reconocer que esta medida está diseñada con la finalidad de constituirse como:

> "Un paraguas protector, el último del sistema público de protección social al que acceden únicamente aquellas personas o colectivos que se escapan a través del reticulado de la red de dicho sistema público".

Algo que viene a recoger la actual Ley 12/98 cuando de forma más general, refiriéndose al dispositivo global que se articula en la citada norma y en el que se sitúa el ingreso de inserción, dice:

> "Se constituye así en el último nivel de protección, con la misión de amparar a aquellas personas y a aquellos colectivos que quedan al margen de la cobertura ordinaria del sistema de protección social".

O también cuando recoge de forma expresa una definición de estas medidas en la misma Exposición, afirmando:

> "...el ingreso mínimo de inserción se define como una prestación periódica de naturaleza económica dirigida a cubrir las necesidades de aquellas personas que carezcan de recursos económicos suficientes para hacer frente a los gastos básicos de supervivencia"[170].

Es pues en ese espacio que queda sin protección donde juegan los ingresos mínimos, y en concreto, para el Estado español, los ingresos mínimos de inserción, que ante las insuficiencias declaradas en los sistemas de protección social y con el objetivo de adaptar el modelo de acción social a las necesidades actuales, se suman a un sistema de protección para los menores de 65 años, la "España asistida", que en los primeros años de la década de los 90 rondaba ya en su conjunto el millón y medio de personas[171]. Se reconoce, así,

170. Vid. también, arts. 17 de la Ley 12/98 y 2.1 del Decreto 198/99 que desarrolla el ingreso mínimo de inserción en Euskadi.

171. Para un análisis del sistema de protección español al nivel asistencial de garantía de rentas, véase M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 37-50; íd. "Programas de renta mínima de inserción en España 1989-1995", en VV. AA., *Pobreza, necesidad y discriminación*, cit., pp. 166 y ss.; M. Laparra y M. Aguilar, "Social exclusion and minimum income programs in Spain", en U. Ascoli y otros (Coords.) *Comparing social welfare systems in Southern Europe*, vol. 3, Mire, Paris, 1997, pp. 524-527 y 536-537; y J. Mª. Alonso Seco y B. Gonzalo González, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pp. 363-456. Finalmente, para ayudarnos a comprender el papel de los ingresos de inserción en el conjunto de las prestaciones sociales, EDIS y otros, *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*, cit., pp. 240-250; y también V. Renes, *Luchar contra la pobreza hoy*, cit., pp. 245-257.

la insuficiencia de lo actual, pero la solución de los ingresos mínimos de inserción no parece que suponga una propuesta radical, sino más bien una continuidad de los sistemas de protección de cara a la gestión de los problemas socio-económicos y de la anomia que éstos alimentan. Algo que se pone de manifiesto no sólo en el hecho de que los ingresos mínimos de inserción no hayan sabido en la práctica superar la concepción meramente monetaria, como bien reconoce la nueva regulación vasca al denunciar el déficit existente en el ámbito de la inserción. Sino también en las referencias que desde las normativas se realizan a las estructuras que apoyan a los sistemas de protección social existentes, las cuales parece que no deben ser tanto superadas como redefinidas, de lo que es un buen ejemplo la normativa madrileña que en la Exposición de Motivos del Decreto regulador de esta medida establece:

> "El presente Programa supone también una reafirmación y profundización del proceso de desarrollo de los Servicios Sociales (...). Con él (...) amplían su contenido y mejoran su contenido de intervención".

Y de forma todavía más clara la riojana, cuando en su Decreto 68/90 recoge:

> "El desarrollo del sistema de protección social (...) ha permitido la atención de amplios colectivos (...). Sin embargo, (...) existen determinados supuestos que permanecen inatendidos y que constituyen situaciones de pobreza o marginación. Al objeto de dar respuesta a estas situaciones se plantea la prestación (...) que recibe la denominación de ingreso mínimo de inserción".

Las rentas mínimas o ingresos mínimos se van creando, de esta forma, en los distintos países, sobre todo europeos, y cubriendo, como una última red de seguridad, las cada vez más grandes fracturas de los sistemas tradicionales de integración, el trabajo y los demás sistemas de protección, ya sean éstos de naturaleza contributiva o asistencial, con lo que se pretende reducir, o por lo menos gestionar, las situaciones de anomia social[172]. Sin embargo, esta afirma-

172. Vid. sobre cómo cobran virtualidad programas como los de los ingresos mínimos de inserción en una situación de pobreza y precariedad social originada por la modificación del mercado de trabajo, la duración del paro y la ineficacia de los sistemas de prestaciones existentes, A. Melguizo, "Salario social y Hacienda Pública en el Estado de las Autonomías", en *Economía y Sociedad* 4, 1990, pp. 109-113; y L. Ayala, "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas", cit., pp. 227-233, donde se analiza el incremento de demandas potenciales de estas prestaciones. Vid. también, Ch. Euzéby, "El ingreso mínimo garantizado: experiencias y propuestas", en *Revista Internacional del Trabajo* 106/3, 1987, pp. 329-355, donde se comentan las experiencias existentes y nuevas propuestas; y en general, sobre los mecanismos de garantía de ingresos en la crisis del Estado del bienestar, M. Aguilar, C. Corera, M. Gaviria y M. Laparra, *El salario social sudado. Los campos de trabajo experimentales del proyecto 'Búscate la Vida' en Navarra*, Ed. Popular, Madrid, 1989, pp. 23-55.

ción no puede realizarse de forma absoluta, ya que, en realidad, existen distintas formas de entender el papel que juegan las rentas mínimas en el conjunto de la protección social. De acuerdo a un primer modelo, las rentas mínimas en general se integrarían en un sistema caracterizado por disponer de un sistema de protección social poco desarrollado, en el sentido de tener unas prestaciones económicas que aunque extendidas, universalizadas, están poco diversificadas y son de un nivel insuficiente. En estos casos, como el Reino Unido, el ingreso mínimo no funciona realmente como una última red de seguridad, sino que acoge a una amplia y heterogénea población indicativa de situaciones de pobreza relativa y que no acudirían a esta medida de disponer de un sistema de seguro social o de otras prestaciones más generosas o diversificadas. Por otro lado, un segundo modelo señala que los ingresos mínimos sí cumplirían una función, por lo menos en teoría, como últimas redes de seguridad del sistema. No serían, de esta forma, unas medidas sustitutivas del resto de prestaciones y, así, cobrarían sentido dentro de un sistema de protección social diversificado, desarrollado, con prestaciones con un alto nivel, donde las rentas mínimas no vendrían a "tapar" agujeros, sino a permitir un nuevo "tejido", una nueva estructuración de la red de protección social[173]. Ocurre, sin embargo, que como ha puesto de manifiesto un informe de la Comisión Europea, la tendencia en los años noventa no es realmente hacia este último modelo, sino que se tiende a un sistema más asistencial, reducido y selectivo, es decir, dedicado a aquellos que se encuentren en situaciones de mayor necesidad[174].

Con estos planteamientos, y con el referente de las disposiciones normativas que veremos a lo largo de este capítulo, se trata de arrojar algo de luz al

173. Vid. R. Aliena Miralles, "Renta mínima de inserción", cit., pp. 585-588. En S. Milano, *La pauvreté absolue*, cit., pp. 71-102; y Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., pp. 59-66, se utiliza esta perspectiva para analizar los casos de Alemania, Bélgica, Holanda y Gran Bretaña. Un estudio comparado a nivel comunitario del grado de cobertura de estas prestaciones, su cuantía y beneficiarios, según tengan un papel residual o sustitutivo, lo tenemos en L. Ayala , "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas", cit., pp. 241-254.

174. Vid. Comisión Europea, *La protección social en Europa. 1993*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1994, pp. 37 y 38. Una tendencia que se sigue manteniendo, como se recoge en Comisión Europea, *La protección social en Europa. 1995*, cit., pp. 16, 37 y 44-48, donde se exponen, por otro lado, los problemas que puede plantear la opción por un sistema selectivo de protección social. En concreto, el peligro de que las rentas mínimas fueran utilizadas en esta dirección de asistencialización como "vías de escape" ya fue advertido por M. Laroque en 1989. Vid. M. Laroque, "Le revenu minimum d'insertion, droit révolutionnaire et prestation sociale d'un nouveau type", cit., p. 600; y también S. Milano, "Protección Social y Renta Mínima", en *Documentación social* 78, 1990, pp. 121-122.

análisis funcional de estos instrumentos de intervención social y a su aportación, bien a la realización de un concepto de ciudadanía en una línea radicalmente democratizadora o, por el contrario, a la transformación de las medidas de política social, reduciendo o eliminando el carácter redistributivo que pudieran tener y sustituyéndolo por una función latente de control-censura social. Así, en principio, en el marco de esta discusión y en mi opinión, el desarrollo práctico de las rentas mínimas se sitúa en el proceso de *asistencialización* por el que están atravesando los Estados del bienestar, con el que se pretende, a la vez que contener los niveles más dramáticos de pobreza, acceder a un mayor control de los beneficiarios y, en consecuencia, proveer al sistema de un plus de estabilidad y de paz social, lo que, sin duda, ayuda a fortalecer su nivel de legitimidad[175]. Algo que presentan sin ningún complejo las propias normativas que positivizan estos mecanismos, como se puede ver en las diferentes referencias a la estabilidad y a la cohesión social, o más en concreto, en la Exposición de Motivos de la Ley aragonesa 1/93 cuando dice:

> "La sociedad postindustrial tiene (...) importantes bolsas de marginación. Este es uno de sus primeros problemas, y no sólo por razones de sensibilidad social sino también por su repercusión sobre la estabilidad del sistema"[176].

O en el Decreto madrileño 73/90 cuando, en el mismo sentido, se refiere a la anomia que generan en los núcleos urbanos estas situaciones de pobreza y desigualdad. Lo que el propio legislador se encarga de matizar cuando más adelante, en la misma Exposición de Motivos pero desde una óptica en mi opinión radicalmente diferente, por no decir totalmente opuesta, establece que la intervención realizada a través del Programa del Ingreso Madrileño de Integración viene a constituirse "al servicio de las personas y familias más vulnerables a los avatares socioeconómicos".

La funcionalidad de estas medidas de intervención social como mecanismo de control se intensifica si centrándonos en las rentas mínimas de "segunda generación", las rentas mínimas de inserción, tenemos en cuenta que éstas no sólo consisten en un derecho a una prestación económica, sino además, y sobre todo, en un plan de acciones individualizadas destinadas, en su función

175. Una visión general de la tendencia a la asistencialización del Estado del bienestar nos la ofrece G. Rodríguez Cabrero, "La política social en España: 1980-92", cit., pp. 1487 y ss; e íd. "Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de bienestar", cit., pp. 271 y ss.

176. En este sentido, en la misma Exposición se recuerda la obligación de los poderes públicos de actuar en defensa de la dignidad de la persona a la que se refiere el artículo 10 de la Constitución como "fundamento del orden político y de la paz social".

manifiesta, a permitir la integración plena en la vida social de sus beneficiarios; pero también, a permitir acceder a un conocimiento, y por lo tanto control directo, de unos ciudadanos que escapaban a los "círculos de normalidad". De esta forma, si una primera aproximación al concepto de renta mínima como última red de seguridad nos podía hacer considerar a ésta únicamente como una prestación económica, esta visión no es en absoluto completa, y menos para nuestra realidad jurídico-positiva. Es cierto que en una primera etapa aparecieron rentas mínimas que consistían únicamente en prestaciones económicas y que no incorporaban auténticos programas para facilitar la reinserción socio-laboral de los beneficiarios de la prestación, como fue el caso, por ejemplo, de Bélgica y Alemania[177]. Sin embargo, la constatación de que las bolsas de pobreza seguían existiendo e incluso iban en aumento, y que sus principales fuentes de alimentación eran, por un lado, el creciente desempleo y, por otro lado, los propios ingresos mínimos que contribuían a perpetuar las situaciones de pobreza y marginalidad, ha hecho que, como hemos visto recogen las exposiciones de motivos de algunas normativas, se modifique la visión unidimensional de la pobreza y, consiguientemente, de los sistemas de garantías de mínimos que actúan en este campo. Las nuevas propuestas, las de la "segunda generación" o "tercera ola", aportan la novedad de presentar la prestación económica como, en teoría, un refuerzo de las acciones de integración en que consiste la renta mínima de inserción[178]. Se combina el mero subsidio económico con las medidas de inserción que se realizan a través de una serie de prestaciones de carácter técnico, con lo que se intenta superar, de este modo, la visión puramente asistencialista que podía suponer la prestación económica. Se pretende, así, en general con esta perspectiva global e integral, y en particular con las medidas de inserción, facilitar que los "exiliados sociales" recuperen su condición de ciudadanos y comiencen un proceso de adquisi-

177. También es cierto que sobre todo a partir de la década de los 80, y aunque al margen de las rentas mínimas, se han venido desarrollando en los diferentes países programas que pretenden reducir el paro facilitando la formación y reciclaje de los desempleados o, por ejemplo, desarrollando diversos sistemas de subvenciones a las empresas. Vid. Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., pp. 69-70; e íd. "El ingreso mínimo garantizado: Experiencias y propuestas", cit., pp. 337-338.

178. En este trabajo utilizamos como intercambiables los términos "inserción" e "integración". Quizás sí que sería útil, no obstante, ser conscientes del matiz que algunos introducen al señalar que "inserción" sirve más para una perspectiva diacrónica, es decir, un proceso; mientras que reservan "integración" para una perspectiva sincrónica, es decir, una situación. Vid. M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., p. 111. Por otro lado, en VV. AA., *La inserción a debate*, cit., pp. 9 y ss., se indica que mientras la inserción sí que permite la diferencia, no ocurre lo mismo con la integración, que tiende a uniformizar y a anular de acuerdo a unos valores dominantes.

ción de saberes, autonomía e independencia[179]. Es en este sentido significativa la valoración que sobre el *Revenu Minimum d'Insertion* francés, modelo que siguen gran parte de nuestras Comunidades, realiza el delegado interministerial responsable del mismo y que incide en que la prestación en su conjunto, económica y técnica, tiene como finalidad servir de ayuda para que los beneficiarios alcancen su autonomía social y económica. Para ello la inserción desempeña un papel principal, es un derecho que tiene un corolario en un deber de inserción por parte de la comunidad, mientras que la asignación económica no es más que la base de ese derecho a la inserción[180].

Se marcan, así, las distancias entre lo que es una medida meramente económica y lo que significa que ésta se encuentre ordenada de cara al buen cumplimiento de las correspondientes acciones y actividades de inserción y promoción, con lo que, de este modo, nos encontramos ante una especie de "derecho-función", es decir, un derecho ordenado en función de la inserción. No es, pues, el elemento de la inserción un simple añadido, un complemento ante la insuficiencia mostrada por la prestación económica, sino que, como vemos queda reflejado tanto en los diversos preámbulos y exposiciones de motivos como en las definiciones que de los programas aparecen en el articulado, se constituye en la parte más importante del ingreso mínimo de inserción. Esta doble faz, "derecho-función", permite no sólo garantizar un mínimo económico a las personas de cara a su supervivencia sino, al mismo tiempo y sobre todo, poner los cimientos para desarrollar una tarea más compleja, como es la realización del derecho a la inserción que los ciudadanos, desde esta

179. En este punto puede resultar interesante el análisis que de las medidas de "primera generación" como salarios de la marginalidad se realiza en S. Milano, "Le revenu minimum garanti dans les pays de la CEE", en *Droit social* 6, 1988, pp. 523-530. A nivel institucional, ya el Comité Económico y Social de la Comunidad se pronuncia a favor de la articulación de renta e inserción en un Dictamen aprobado unánimemente por la Sesión Plenaria del 12 de julio de 1989, y publicado en el Diario Oficial de 28 de agosto de 1989. Sobre este Dictamen, véase T. Roseingrave, "Enfoque y recomendaciones del Comité Económico y Social de la Comunidad Europea relativo a la Renta Mínima", en *Documentación social* 78, 1990, pp. 125-132. Estas actuaciones están, por otro lado, de acuerdo a una reflexión sobre la persona que destaca como centro la autorrealización de la misma. Vid. J. Mª. Garrido Luceño, "Reflexión filosófica sobre la renta mínima", en *Documentación social* 78, 1990, pp. 185-204.

180. Vid. B. Fragonard, "Le revenu minimum d'insertion: une grande ambition", en *Droit social* 7/8, 1989, p. 573; y en el mismo sentido, J.-P. Laborde, "Le droit au revenu minimum d'insertion dans la loi du 1 décembre 1988", en *Droit social* 7/8, 1989, pp. 592-593, donde se habla del derecho al *Revenu* como un derecho-función, un derecho que estaría ordenado en función de la inserción; y S. Mathieu-Cabouat, "Le revenu minimum d'insertion: allocation ou contrat? Un choix nécessaire", en *Droit social* 7/8, 1989, p. 611, donde se indica que el doble objetivo es recogido en la nueva denominación "revenu minimum d'insertion".

perspectiva, podrían exigir a la sociedad y ésta se vería obligada a garantizarles. Como dice Laroque, "el éxito de la renta mínima de inserción no existirá verdaderamente más que por su tercera letra"[181].

De acuerdo a esta reivindicación del valor de la inserción dentro de los ingresos mínimos de la "segunda generación", podemos realizar una definición de lo que suponen estas medidas de protección social. Para ello superamos la aproximación que incide en su papel de última red de seguridad. Y, teniendo en cuenta la enorme diversidad con que se positivizan estas medidas, se puede, sin embargo, asumir la escueta pero precisa definición que nos da García-Nieto, al afirmar que "la renta mínima de inserción se concibe como el derecho de todo ciudadano o unidad familiar a poderse integrar en el mercado de trabajo y en la vida social y a disponer de los recursos económicos suficientes para satisfacer las necesidades básicas, físicas y culturales durante el proceso de inserción"[182]. En nuestro caso hemos elegido esta definición porque viene a ser la que coincide con la que aparece en los textos positivos que nos interesan. Así, siguiendo el referente que supone para nuestras Comunidades el modelo francés, en el párrafo tercero del artículo 1 de la Ley francesa 88-1088 de 1 de diciembre de 1988 se dice:

> "La renta mínima de inserción constituye uno de los elementos de un dispositivo global de lucha contra la pobreza que tiende a suprimir toda forma de exclusión, especialmente en materia de educación, empleo, formación, salud y vivienda".

En los textos legales de las diferentes Comunidades que estamos comentando, al margen de la ya citada definición expresa de estas medidas que encontramos en la regulación vasca, no nos encontramos ni en los preámbulos ni en las partes dispositivas con definiciones expresas. No obstante, siempre se puede acceder a una definición de estos ingresos a través del objeto que se establece en las normas, donde, a la vez, se recoge la función manifiesta clave de estas medidas en su doble vertiente, atención de unas necesidades básicas y apoyo para la normalización e integración socio-laboral, con lo que se supera al mismo tiempo la concepción limitada de mera red de seguridad que parece desprenderse de las definiciones expresas antes comentadas y recogidas en la regulación vasca. Así, en lo que respecta a esta normativa, si bien anteriormente en el art. 1 de la Ley 2/90 afirmaba:

---

181. M. Laroque, "Le revenu minimum d'insertion, droit révolutionnaire et prestation sociale d'un nouveau type", cit., p. 600

182. J. N. García-Nieto, "Concepto y alcance de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano", cit., pp. 59-60. Una definición no técnica, pero que nos puede ser útil la encontramos en R. Aliena, "Renta mínima de inserción", cit., p. 578.

> "La presente ley tiene por objeto la creación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y en los términos de la misma, de una prestación, denominada ingreso mínimo de inserción, dirigida a la integración social de aquellas personas que carezcan de recursos económicos necesarios para atender a las necesidades básicas de la vida".

Ahora, sin embargo, la perspectiva de esta regulación se ha modificado. Y esto se debe al hecho de que este ingreso forme parte de un todo más amplio y compacto de medidas contra la exclusión social donde los convenios de inserción adquieren una entidad propia y diferenciada, como se pone de manifiesto en el art. 2 de la Ley 12/98 cuando establece que los instrumentos de lucha contra la exclusión son los convenios de inserción, el ingreso mínimo de inserción y las ayudas de emergencia social. Esto hace que el primer instrumento, los convenios, sean los que se ocupen de recoger "las acciones específicas de carácter social necesarias para la inserción personal, social y laboral", lo que, en cierta medida, y como ya hemos visto en la definición más arriba recogida, relega al ingreso mínimo de inserción a ser una medida limitada a una función de última red de seguridad económica.

Mientras, en las demás normativas la renta mínima de inserción se sigue presentando en su doble vertiente, prestación más inserción, siguiendo la línea trazada por la normativa francesa, y así, por ejemplo, la Ley catalana 10/97, tras dar una breve definición en su primer artículo:

> "...como derecho de carácter universal garantizado por el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública",

completa esta aproximación con la afirmación, en su artículo 2.1, de que la finalidad de la renta mínima de inserción consiste en:

> "...prestar el apoyo adecuado a todas las personas que lo precisen para atender las necesidades básicas para vivir en la sociedad, con los recursos convenientes para su mantenimiento, así como para favorecer su inserción o reinserción social y laboral".

Y, en una línea similar, es decir, recogiendo los dos elementos, prestación económica e inserción, la normativa aragonesa, en sus artículos 1 y 2 de la Ley 1/93 establece:

> "La presente Ley tiene por objeto el establecimiento y regulación del Ingreso Aragonés de Inserción, programa social orientado a la normalización e integración de aquellas personas que se encuentran en estado de necesidad o padezcan situaciones de marginación.
>
> El Ingreso Aragonés de Inserción comprende prestaciones económicas, destinadas a garantizar los recursos mínimos de subsistencia, y actua-

ciones dirigidas a lograr la plena integración social y laboral de sus destinatarios"[183].

Por otro lado, el hecho de que la positivización de los ingresos de inserción en las legislaciones de las Comunidades Autónomas vaya por la línea de esta "segunda generación" o "tercera ola" no significa que estas medidas no sean ingresos mínimos, es decir, que no compartan con los de la "primera generación" una serie de rasgos que permite que los conceptualicemos como tales. En este sentido, puede resultar útil la ya clásica enumeración de las principales características de estas medidas de protección social propuesta por Chantal Euzéby. Estas características que pasamos ahora a comentar con sus limitaciones y que aparecen como comunes a los diversos sistemas de rentas mínimas que existen en el ámbito europeo, ya sean de una u otra "generación", son la universalidad de la prestación, su asimilación a un derecho subjetivo, su concesión de forma limitada o condicionada a una serie de exigencias, su condición de derecho subsidiario, y su concesión destinada a cubrir necesidades fundamentales mientras éstas se mantengan, es decir, sin limitación temporal[184]. A estos rasgos, las rentas mínimas que se desarrollan en el Estado español, en condición de rentas mínimas de "segunda generación", añaden además el elemento de la inserción, bien directamente, o bien, como es el caso del modelo vasco, a través de la participación en un plan más amplio compartiendo protagonismo con otras medidas de intervención social, los convenios de inserción.

### *3.2.- Las limitaciones a los programas de rentas mínimas*

En teoría estas son la características que deben poseer los programas de garantía de mínimos para poder ser considerados como programas de renta mínima. Sin embargo, en la práctica, algunas de estas características se van a encontrar, en la mayoría de los casos, con importantes limitaciones que nos hacen pensar en estas medidas como unas medidas con un cierto tono asistencial. Aunque estas limitaciones suelen ser generales y compartidas en la mayoría de las regulaciones, en nuestro caso, como hemos indicado al inicio del capítulo, vamos a prestar especial atención a las existentes en unas determinadas Comunidades Autónomas, las cuales, como también hemos indicado, toman como punto de referencia el modelo francés de renta mínima. De este

183. Podemos encontrar redacciones en la misma línea de las arriba referidas en los artículos 1 y 2 del Decreto madrileño 73/90 y 1 del Decreto riojano 68/90.

184. Cfr. Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., pp. 48-56. Una versión anterior y más reducida de este trabajo la encontramos en Ch. Euzéby, "El ingreso mínimo garantizado: experiencias y propuestas", cit., pp. 330-333.

modo, la condición de universalidad que además aparece claramente reflejada en el encabezamiento del párrafo primero del art. 1 de la Ley francesa 88-1988 cuando refiriéndose a los potenciales beneficiarios de la renta mínima dice, "Toda persona...", se encuentra en los diversos textos positivos limitada por diversos factores que, a su vez, se presentan como el reverso de los requisitos exigibles para ser beneficiario. Nos referimos, por ejemplo, a la exclusión que existe de determinados colectivos poblaciones, caso de las poblaciones que exceden o que no llegan a un límite de edad, de las personas que no cumplen un mínimo de tiempo de residencia en el lugar donde solicitan la prestación, de los que no tengan un mínimo de tiempo de independencia como unidad u hogar familiar, o de aquellos que reciban otro tipo de prestación o realicen trabajos remunerados.

Estas limitaciones son recogidas en las regulaciones autonómicas y, así, nos encontramos, en primer lugar, con la cuestión de la limitación por edad. En este punto hay que partir en principio de la limitación establecida en la normativa francesa de 1988, donde se exige, a través del artículo 2, y para ser beneficiario de estas medidas, una edad mínima de 25 años, con la excepción de aquellas personas que aunque no lleguen a dicha edad tengan a su cargo uno o varios hijos y se comprometan a participar de las actividades de inserción. En nuestro caso, y en lo que se refiere a la edad, nos econtramos con diversos tipos de limitaciones, algunas más estrictas que otras, y bien relativas a la determinación de una edad mínima, o bien relativas al establecimiento de una edad máxima que no recoge la normativa francesa. Así, la mayoría de normativas establecen un abanico de beneficiarios que abarcaría a las poblaciones comprendidas entre el límite de los 25 años, al igual que la regulación del país vecino, y el de los 65. Este segundo límite resulta de la intención de excluir a las personas que por pasar de esa edad tendrían derecho a una pensión gestionada a nivel central y del tipo no contributivo, y su existencia no deja de plantear algún problema relativo a la rigidez de los dos modelos de prestaciones. Pero, además, permite leer la existencia de un conflicto de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas que se manifestó a partir 1990 con la creación de dos prestaciones económicas de aparente similar naturaleza, las pensiones no contributivas por parte del primero y los ingresos de inserción por parte de las segundas[185].

Este podríamos decir que es el criterio general y sobre él las regulaciones autonómicas llevan a cabo diferentes modulaciones. En este sentido, la regulación vasca recoge este criterio, por arriba 65 años, esto de forma indirecta al

185. Vid. A. Garcés Sanagustín, *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la Protección Asistencial*, cit., pp. 111-116 y 163-166, donde se plantean las relaciones y, sobre todo, las diferencias entre rentas mínimas y pensiones no contributivas.

establecer como límite la edad mínima que da derecho a una pensión pública por vejez, y por debajo 25. No obstante y como indica la Exposición de Motivos de la Ley 12/98, la necesidad de flexibilizar los criterios no económicos de acceso al ingreso han llevado a reconocer una serie de excepciones a este límite de los 25 años, ampliando las ya recogidas en la Ley 2/90. Así, se mantienen las excepciones ya recogidas en la derogada Ley 2/90 de aquellos menores de 25 años que aun reuniendo los demás requisitos tengan a su cargo menores o minusválidos, pero además, también se establece la posibilidad de reconocer como beneficiarios del ingreso a aquellas personas que aun no llegando a dicha edad, pero reuniendo los demás requisitos, sean o bien "huérfanos de padre y de madre", o bien "estuviesen unidos a otra persona por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal con al menos seis meses de antelación"[186]. Los mismo límites recogen otras regulaciones, como la madrileña, la catalana y la riojana, si bien en los tres casos se prevén, al igual que en la vasca, una serie de excepciones con las que se pretende ampliar el espacio de los potenciales beneficiarios de estos ingresos. Así, la regulación madrileña en su artículo 4.b) parte del mismo criterio que las anteriores, límite inferior en 25 años y superior en 65, aunque seguidamente se modula, por un lado, y dentro del mismo artículo, permitiendo que se incorporen al programa del Ingreso Madrileño de Integración "quienes no hubieran alcanzado la edad mínima o hubieran sobrepasado la máxima, en el supuesto que tengan menores a su cargo"; pero además, y por otro lado, incluyendo la posibilidad a través del artículo 6 de que participen en dicho programa mayores de 18 años y menores emancipados por matrimonio o concesión judicial que aunque no tengan cargas familiares y siempre que cumplan los demás requisitos, estén incluidos en programas oficialmente reconocidos de integración[187]. Por su parte, la normativa catalana partiendo de los límites 25-65 permite la posibilidad en el art. 6.1.d) de la Ley 10/97 de que accedan al ingreso aquellas personas que sin llegar a los 25 años "tengan menores o personas con disminución a su cargo", o bien "estén en situación de desamparo o riesgo social". Circunstancia esta última que viene a concretar a nivel reglamentario en el actual Decreto 306/98, de 1 de diciembre (DOGC nº 2784, de 11 de diciembre de 1998), estableciendo en su art. 4.1.d) que se encuentran en estas situaciones de desamparo o riesgo social los menores que hayan estado bajo la guarda o tutela de determinadas instituciones oficiales, los que procedan de centros de justicia juvenil y/o los que atraviesen problemas de falta de autonomía e integración por vivir en entornos familiares o comunita-

186. Vid. arts. 18.1.d) de la Ley vasca 12/98 y 3.4 del Decreto 198/99.

187. La normativa madrileña ha sufrido diversas modificaciones parciales que afectan, entre otras cosas, a los límites de edad de los beneficiarios del programa, siendo la regulación actual la establecida por el Decreto 21/92, de 24 de abril (BOCM nº 99, de 27 de abril).

rios "especialmente conflictivos o con grandes déficits". Mientras que, finalmente, la normativa riojana, si bien en la redacción original del art. 3.e) establece los mismos límites, 25 y 65, y prevé la única excepción de los menores de 25 "que tengan a su cargo menores o minusválidos", la redacción actual introducida a través del Decreto 43/93, de 5 de agosto (BOR nº 98, de 12 de agosto de 1993), mantiene junto a esos límites la citada excepción y la amplía a la posibilidad de que sean también beneficiarios del ingreso los "huérfanos totales". Para acabar estas cuestiones relativas a los límites de edad, el caso de la normativa aragonesa también disfruta de una cierta singularidad, ya que si bien mantiene de forma inflexible el límite superior en la edad exigida para tener derecho a una pensión no contributiva, es más flexible por abajo, ya que reduce la edad de los posibles beneficiarios a 18 años, aunque no tengan cargas familiares ni se encuentren en situaciones especiales[188].

Otra de las limitaciones recogidas al principio de universalidad de las rentas mínimas viene por la exigencia de un período previo de residencia en el lugar de solicitud de la prestación[189]. Si bien en un principio esta limitación podía tener su sentido para impedir posibles fenómenos migratorios hacia las Comunidades que hubieran establecido este sistema, tal y como se recogía en la Exposición de Motivos del Decreto vasco 39/89, de 28 de febrero, regulador del Ingreso Mínimo Familiar (BOPV nº 44, de 6 de marzo de 1989): "Resulta necesario además establecer en la propia norma mecanismos que impidan la falsa constitución de expectativas y que puedan favorecer flujos migratorios ficticios incrementando focos marginales de población". Hoy, sin embargo, con la generalización de estas medidas y aunque sigue siendo cierto que existen regulaciones con criterios más restrictivos y otras con beneficios más amplios, parece que sólo se justifica o desde el punto de vista de la eficacia, o del control social, o de ambos a la vez. Y esto porque restringe el beneficio de la prestación a aquellas poblaciones ya asentadas en una determinada Comunidad y, por lo tanto, con las que los servicios sociales correspondientes han podido realizar un seguimiento más preciso. Así, dentro de la diversidad regulativa y entre los polos representados, por un lado, por alguna

---

188. Cfr. art. 4.d) Ley aragonesa 1/93 y 2.d) Decreto aragonés 57/94. Además, un menor de 18 años puede ser beneficiario del Ingreso Aragonés de Inserción siempre que tenga a su cargo menores o minusválidos. Para este caso aragonés, si bien la normativa en vigor siempre ha sido similar (sólo cambia la palabra incapacitado en lugar de minusválido que decía el primer Decreto en vigor y que se mantiene en la Ley), sin embargo, en los Proyectos de Ley publicados en el BOCA nº 140, de 10 de abril de 1990 y BOCA nº 25, de 1 de abril de 1992, se recogía una edad mínima de 25 años.

189. Cfr. A. Garcés Sanagustín, *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la Protección Asistencial*, cit., pp. 135-138, donde se analizan los objetivos de estas restricciones y su adecuación al art. 139.2 de la Constitución.

normativa que no establece ningún mínimo y, por otro lado, por aquellas que lo establecen muy elevado, como es el caso de los tres años de empadronamiento de "forma ininterrumpida" que exige la normativa riojana[190], nos encontramos con unas Comunidades, entre las que se encuentran las que estamos trabajando salvo la referida riojana, que exigen únicamente períodos de un año con anterioridad a la solicitud. Este período puede ser bien de empadronamiento, art. 18.1.b) Ley vasca 12/98, o bien simplemente de residencia efectiva y continuada, aunque también se exige estar empadronado pero sin ninguna antigüedad, arts. 6.1 a) y b) de la Ley catalana 10/97. Finalmente, las regulaciones aragonesa y madrileña, art. 4.a) de la Ley aragonesa 1/93 y 4.c) de la regulación madrileña de acuerdo a la redacción introducida por el Decreto 21/92, tratan esta cuestión con una cierta ambigüedad que, en mi opinión, podría resolverse, bien con una interpretación flexible que llevaría a la misma exigencia que la normativa catalana, empadronamiento en el momento de la solicitud y un año de residencia; o bien con una interpretación más rígida que conduciría a que el cómputo del año fuera exigible tanto de la residencia como del empadronamiento.

No obstante, la exigencia de este año de antigüedad admite una serie de diferentes excepciones. Por ejemplo, la normativa vasca, además de recoger para los ciudadanos que no sean de la Unión Europea, que o bien pueden cumplir las condiciones generales o acreditar tres años de residencia legal, de los que doce meses han de ser inmediatamente anteriores a la solicitud, y al margen de una posible reducción de plazos según lo dispuesto en los tratados internacionales o a lo aplicable de acuerdo al principio de reciprocidad, admite en el último párrafo del art. 3.2 del Decreto vasco 198/99 un régimen especial para las colectividades vascas en el exterior. Otra normativa que reserva en este punto algún tratamiento especial es la catalana, la cual establece la exención de estos requisitos de residencia para las colectividades propias en el exterior a través del art. 4.1.b) del Decreto 306/98; y también, por medio del art. 6.1.b) de la Ley recoge la posibilidad de que reglamentariamente, art. 4.1.b) del Decreto 306/98, se regulen las ausencias que no interrumpen el año de antigüedad en la residencia, así como la especificidad de que puedan solicitar la renta mínima "las personas que acrediten que, de los últimos cinco años, han residido cuatro de ellos en Cataluña de forma continuada y efectiva". Finalmente, en este plano de especiales tratamientos en la exigencia de

190. La redacción inicial del artículo 3.a), la del Decreto riojano 68/90, no contenía el matiz de "ininterrumpidamente", que fue introducido con la modificación llevada a cabo a través del Decreto riojano 43/93. Otra modificación introducida por este segundo Decreto es que antes se exigía la residencia de tres años con "antelación a la entrada en vigor" de la norma, pero este requisito que reducía mucho el numero de potenciales beneficiarios fue modificado a tres años antes de la solicitud.

una antigüedad en el momento de la solicitud, la normativa madrileña, en una línea desburocratizadora, modula la exigencia en el caso de los "marginados sin hogar", a los que de acuerdo a la Orden de la Consejería de Integración Social 1040/92, de 17 de diciembre (BOCM nº 5 de 7 de enero de 1993), exime en su art. 4 de esta obligación siempre que una institución pública o privada pueda acreditar que residen habitualmente en Madrid.

Junto a esta limitación de la universalidad en virtud de la exigencia de una determinada antigüedad, alguna regulación, es el caso de la madrileña hasta 1994, establecía la exigencia ya no sólo de un tiempo de residencia sino del requisito de nacionalidad, con lo que se concluye con la exclusión de una importante población potencial beneficiaria de esta medida y con necesidades tanto económicas como de inserción. En este mismo sentido, y aunque en la práctica es difícil pensar que en alguna Comunidad un extranjero sin "residencia legal" pueda recibir una prestación económica, podemos señalar también las precisiones que encontramos en algunas regulaciones, y en las cuales podemos apreciar, bien el reconocimiento del derecho de los extranjeros a recibir la prestación si cumplen determinados requisitos, o bien la existencia de una dinámica limitadora. Por ejemplo, el art. 6.1.b) de la Ley catalana 10/97, con la exigencia expresa a los extranjeros que pretendan ser beneficiarios de que acrediten "su residencia legal"; o el art. 4.2 del Decreto de Castilla y León 164/97, de 22 de agosto (BOCyL nº 164, de 28 de agosto), que los admite también expresamente sólo si residen legalmente y "de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados, Convenios Internacionales y demás disposiciones vigentes en la materia".

Sin embargo, los requisitos de carácter temporal no se agotan en las exigencias de tiempo de empadronamiento o residencia, sino que también se refieren a la unidad perceptora, suponiendo esto, de igual forma, una limitación a la condición de universalidad de esta medida. A la unidad perceptora, al margen de su carácter más o menos familiar o de la posibilidad de confirmarse como un hogar unipersonal, se le exige una antigüedad determinada como hogar independiente. Este requisito puede tener su origen en el deseo de evitar la aparición de "unidades de conveniencia" creadas únicamente para la percepción del ingreso. Pero también, de forma más latente, en el establecimiento de un filtro que mantenga al margen de los beneficios del programa a aquellas unidades que no manifiesten un cierto nivel de normalidad a través de ese período mínimo de tiempo requerido. Así, y de entre las legislaciones autonómicas que estamos comentando, la vasca, la riojana y la catalana exigen en sus regulaciones la constitución de un hogar independiente, o "unidad económica de convivencia independiente" en el primer caso, como mínimo un año antes de la fecha de la presentación de la solicitud. Las tres regulaciones vienen a admitir excepciones a este requisito, bien cuando existan determina-

das cargas familiares, Cataluña y Euskadi; bien, además y en el caso de esta última, cuando se constituyan "nuevas unidades económicas de convivencia independientes" en determinadas circunstancias, como fallecimiento de padres, tutores o representantes legales o por ruptura de una anterior; o bien, para el caso riojano, "en supuestos de rupturas matrimoniales temporales que conlleven una situación grave de carácter personal, familiar o social", donde además podemos encontrar un claro ejemplo, "situación grave", de concepto jurídico indeterminado que ya vimos era una de las características propias del derecho en el Estado social y que permite la existencia de un cierto margen de discrecionalidad en la resolución administrativa atendiendo a unos imprecisos intereses personales, familiares o sociales[191]. Menos restrictivas aparecen las regulaciones aragonesa y madrileña que, siguiendo el modelo francés, no exigen ningún período mínimo de tiempo en la constitución de la unidad familiar.

Otro aspecto en el que nos encontramos con una limitación a la referida universalidad es en el tema de las personas solas. Si bien es cierto que en la actualidad la mayoría de legislaciones, respondiendo a las realidades sociales que regulan[192], son sensibles a las problemáticas específicas de estas situaciones y admiten la posibilidad de que una persona sola pueda ser beneficiaria de un programa de renta mínima de inserción sin ningún tipo de limitación[193], todavía existen algunas Comunidades autónomas, entre ellas la riojana, en cuyas regulaciones se recogen limitaciones en el acceso a estos programas por parte de las personas solas[194]. En esta limitación se pueden adivinar dos posi-

191. Vid. arts. 18.1.a) de la Ley vasca 12/98; 6.1.c) Ley catalana 10/97; y 3.b) de la normativa riojana de acuerdo a la redacción que introduce el Decreto 5/91, de 7 de marzo, (BOR nº 31, de 12 de marzo), pues la redacción original no permitía ninguna excepción.

192. En Zaragoza ciudad el número de unidades familiares unipersonales suponía en 1995 prácticamente un 30% (176 sobre 599 del total). Vid. Dirección General de Bienestar Social. Departamento de Bienestar Social y Trabajo. Servicio de Prevención e Inserción Social, *Plan de proyectos de inserción. Análisis de tipologías, acuerdos y necesidades de los perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción. Zaragoza ciudad*, mayo 1995, p. 3. Vid. M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, "Programas de renta mínima de inserción en España 1989-1995", cit., pp. 190 y ss., donde se analizan los rasgos de los hogares beneficiarios, y así, entre un 20% y un 30% están formados por personas solas (recoge también que en la población general suponen sólo un 13%).

193. Vid. arts. 4.1.a) del Decreto vasco 198/99; art. 4 Decreto madrileño 73/90; art. 5.1 Ley catalana 10/97; y 5 Ley aragonesa 1/93.

194. La normativa riojana, art. 4.2 del Decreto 68/90, asimila sólo de forma excepcional las unidades familiares a los hogares independientes unipersonales. La regulación de Castilla y León también puede ser considerada en este tema restrictiva ya que limita el acceso de personas solas a que cumplan determinadas condiciones, como que lleven dos años de vida independiente. Vid. art. 3.c) Decreto de Castilla y León 164/97. Finalmente, otra regulación limitadora en este punto era la andaluza, en la que se permitía a las personas solas ser beneficiarios, pero excepcionalmente y siempre que fueran mayores de 35 años.

bles intenciones en el legislador, que si bien las dos pueden entrar dentro de los elementos que contribuyen a definir al derecho como un instrumento de control social, una lo hace desde una perspectiva más inclinada hacia la prevención y el dominio de los riesgos, y la otra hacia la censura social. Por un lado, éste sería un ejemplo más de cómo se puede utilizar el derecho como parte de una estrategia de prevención dentro de la ideología de defensa social[195]. De allí, la comprensión por el legislador de que las unidades familiares afrontan mayores cargas que las personas solas, con lo que la consideración de esas situaciones como situaciones generadoras de riesgo le lleva a plantear una intervención que proteja preferentemente los intereses familiares y de las personas que se encuentran en esa unidad familiar, como es el caso, sobre todo, de los menores a cargo del beneficiario de la prestación, todo ello con el fin último de cumplir las exigencias de protección de la defensa social a través de esta intervención de carácter preventivo.

Por otro lado, y desde la perspectiva restante, de nuevo se puede entrever cómo esta estrategia de prevención desemboca en un intento por estructurar la sociedad de acuerdo a un guión previamente establecido, usando, para ello, el derecho en su función promocional, es decir, en tanto que mecanismo transmisor de los valores considerados por el legislador como positivos de cara al correcto funcionamiento de las relaciones sociales. Algo que, conviene precisar, no se debe confundir con la existencia de una serie de sanciones positivas que sirven de refuerzo para la realización de determinados comportamientos, sino que con la expresión función promocional, y como ya hemos visto en capítulos anteriores, nos referimos a aquellas funciones que van más allá de la mera indicación de conducta y llevan a cabo misiones de control y de garantía[196]. De esta forma, es a través de esta segunda perspectiva desde

---

Vid. art. 2 Decreto andaluz 400/90, de 27 de noviembre (BOJA nº 99, de 30 de noviembre). Esta normativa andaluza fue suspendida durante un tiempo mientras se estudiaba su modificación. Hoy, el actual Decreto andaluz 2/99, de 12 de enero de 1999 (BOJA nº 16, de 6 de febrero), se muestra más flexible, y en su art. 2 establece que se estimará que una persona sola es unidad familiar cuando sea mayor de 25 años y viva sola; y cuando alcance la mayoría de edad y antes haya estado bajo tutela de la Junta de Andalucía.

195. Cfr. T. Picontó, *La protección de la Infancia (Aspectos sociales y jurídicos)*, cit., pp. 140-153, donde se analiza un ejemplo de esto en el plano del derecho de protección de la infancia.

196. Vid. V. Ferrari, *Funciones del derecho*, cit., pp. 130-131, donde este autor, en la búsqueda de una "fórmula reasuntiva", admite que el derecho "funcione como instrumento de control social". Sin embargo, el mismo autor se encarga de diferenciar dos acepciones de control social, equivalente a orden; y como algo más amplio y pluridireccional, referido a los modos y medios que tienen las personas de influirse recíprocamente, acepción por la que se decanta ya que es más acorde con su idea del derecho como "regla persuasiva que puede orientarse en diversas direcciones en la pirámide social".

donde se adivina la función latente de estas medidas legislativas en su función de promoción de unos muy determinados valores e intereses sociales y, en concreto, de la capacidad de la institución familiar como espacio de socialización, algo que Calvo García acertadamente apunta que no es nuevo por esa capacidad sino más bien por el reforzamiento que desde el derecho se hace de la misma. Con lo que estos ingresos mínimos sirven, en el marco de un proceso más amplio de colonización jurídica, como una especie de antídotos normalizadores que no sólo supervisan las relaciones sociales, sino que las censuran hasta el punto de corregir las disfuncionalidades sociales contribuyendo, siempre de acuerdo a los intereses sociales dominantes, a la reparación y reconstrucción del tejido social y, consiguientemente, al mantenimiento del orden social[197].

Pero quizás lo más relevante de este punto es que las limitaciones que se plantean a las personas solas se enmarcan dentro de un más amplio rechazo de lo que no sea vínculo familiar tradicional, de allí que estas cuestiones deban ser tratadas en el marco también más amplio de la consideración de estas prestaciones como prestaciones de tipo familiar, lo que determina la utilización de la unidad familiar como unidad de referencia. Es decir, la asimilación de algún tipo de unidad familiar con la unidad perceptora de la prestación, aunque eso no significa, como ya hemos visto, que, salvo excepciones, la regulaciones excluyan o dificulten el acceso a las personas que vivan solas como beneficiarias del ingreso. De este modo, en las diferentes normativas encontramos, además de referencias a la unidad familiar, alguna disposición dedicada a proporcionar una definición de lo que hay que entender, en la correspondiente norma, por dicho término[198]. Estas definiciones son prácticamente idénticas, y básicamente coinciden en establecer que estas unidades, dejando a un lado las unipersonales, son núcleos de convivencia permanentes, estables e independientes, que están ligadas por un determinado vínculo que otorga a la unión un cierto aire de "normalidad". Esta "normalización", en principio, puede ser

197. Cfr. M. Calvo García, "Transformaciones del Derecho Civil", cit., pp. 1033-1034, donde en el marco del estudio del derecho de protección del menor se presenta la virtualidad del derecho en su función legalizadora y reconstructora de las relaciones sociales. Desde una perspectiva más general, en G. Teubner, "The Transformation of Law in the Welfare State", en íd. (Ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlin-New York, 1986, p. 6; e íd. "Aspetti, limiti, alternative della legificazione", cit., pp. 19-20, encontramos una denuncia de la destrucción que de los modos tradicionales de vida social supone el fenómeno de la colonización jurídica.

198. Vid. arts. 5 Decreto madrileño 73/90; 5 Ley aragonesa 1/93; y 4 Decreto riojano 68/90 de acuerdo a la redacción introducida por el Decreto 5/91. La regulación catalana incluye en un mismo artículo, 5 de la Ley 10/97, las definiciones de unidad familiar, núcleo de convivencia familiar y hogar independiente.

entendida de forma muy amplia, ya que se permite no sólo el vínculo por matrimonio, sino también por "otra relación estable análoga", por consanguinidad, por adopción y por afinidad hasta determinado grado, e incluso la normativa catalana reconoce expresamente la figura de los núcleos de convivencia familiar, los formados por el conjunto de dos o más unidades familiares[199]. Como vemos, la amplitud en la definición de este término, y la "fuerza de los hechos", nos llevan a que dentro de él se acepte, por ejemplo, la existencia de "parejas de hecho", y así ocurre en la aplicación cotidiana de las diferentes medidas. No obstante, de una parte, la inexistencia de una regulación que reconozca legalmente a estas uniones; y de otra parte, la exigencia que en la aplicación de alguna de estas normativas se da en relación a la justificación de estas uniones, bien con el fin de evitar uniones de mera conveniencia, o bien por reintroducir la base de normalidad que ha caracterizado al modelo de familia reducida burguesa como instrumento de control y censura social, hacen que se planteen algunas dudas en torno a su completa admisibilidad[200].

En este punto de la unidad perceptora merece un tratamiento especial la regulación vasca. En primer lugar, resulta significativa su evolución en lo que se refiere a las denominaciones, pues se ha pasado de la "unidad familiar" del Decreto 39/89 que regulaba el Ingreso Familiar de Inserción, al "hogar independiente" de la Ley 2/90, hasta la última "unidad económica de convivencia independiente" de la Ley 12/98. Pero esta evolución nominal no es sino reflejo de una mayor sensibilidad por parte del legislador hacia la realidad social con la que se iba encontrando. Así, se ha ido alcanzando una mayor precisión y claridad en lo que son "las unidades susceptibles de beneficiarse del ingreso mínimo de inserción", tal y como reclamaba la Exposición de Motivos de la Ley 12/98 en el momento de enumerar las "lagunas o deficiencias existentes en relación al ingreso mínimo de inserción y a las ayudas de emergencia". A su vez, y no exento de una cierta paradoja, esta mayor precisión se ve acompañada de una ampliación de los potenciales beneficiarios. Pues tal y como recoge a nivel genérico el art. 3 de la Ley 12/98 y concretamente para el ingreso de inserción el art. 4 del Decreto 198/99, las unidades están compuestas por las personas que viven en una vivienda o alojamiento, bien solas o bien guardando entre ellas el mismo vínculo que hemos recogido más arriba aparece como común denominador en las definiciones de las unidades percep-

199. Vid. art. 5.2 Ley catalana 10/97.

200. La concepción extensa de la unidad familiar se puede ver reducida de hecho en la aplicación de estas medidas. En este sentido, encontramos que en una documentación interna de la Dirección Provincial en Huesca de Bienestar Social de abril de 1997 se dice que "en las situaciones poco claras", y a la hora de resolución sobre la concesión del ingreso, se debe exigir "fotocopia de todas las hojas cumplimentadas del Libro de Familia y de la hoja en blanco siguiente".

toras y que les permite conservar parte de las referidas raíces o aire de normalidad. Pero además, la nueva regulación vasca admite como "unidades económicas de convivencia independiente" las formadas por dos o más personas que no guardando entre sí ninguno de esos vínculos vivan juntas "debido a situaciones constatables de extrema necesidad", art. 3.1.c) de la Ley 12/98. Y junto a éstas posibilidades, también se recogen en el art. 4.2 del Decreto 198/99 el desarrollo de unas excepciones para el caso de que concurran determinadas circunstancias. Estas circunstancias en cuya previsión se muestra especialmente la sensibilidad social señalada más arriba, se han concretado en las siguientes: las víctimas de malos tratos que se hayan integrado en el domicilio de algún pariente, las personas con menores a cargo cuando residan con otras con las que mantengan vínculo de parentesco y las personas en situación de extrema necesidad que hayan sido acogidas por otra unidad convivencial, siempre que se cumplan determinados requisitos. No obstante y dado que todo admite una doble lectura, en esta mayor sensibilidad que sustentaría la ampliación de posibles beneficiarios y que permite que determinadas personas puedan ser consideradas "unidades económicas de convivencia independiente", también se puede pensar en una apuesta por parte del legislador para que sea la propia sociedad, eso sí, a cambio de una pequeña cantidad de dinero, el ingreso, la que se haga cargo de las situaciones de riesgo social que se generan en su seno. Para acabar con esta especial atención que en el tema de la unidad perceptora dedicamos a la nueva regulación vasca hay que destacar un aspecto más, la definición de lo que hay que entender por "vivienda o alojamiento", algo, por otro lado, necesario dado que de acuerdo a la Ley y al Decreto sólo es posible conformar una unidad perceptora en el marco de una "vivienda o alojamiento". En este punto se opta en el art. 3.3 de la Ley 12/98 por una definición amplia, "todo marco físico utilizado de forma habitual como residencia por una o más personas que pretendan convivir de forma independiente, no sometidas a una autoridad o régimen común". Que se viene a completar reglamentariamente en el art. 5 del Decreto 198/99, con el mismo espíritu flexible que en la Ley, llegando a considerar como "vivienda o alojamiento", alojamientos turísticos, hoteleros y extrahoteleros, centros de acogida temporal, o, entre otros, casas particulares en las que vivan varias personas en condición de coarrendatarios siempre que se cumplan determinados requisitos de acuerdo a un informe de los servicios sociales.

Por otra parte, este carácter de prestación familiar también lleva a que aunque el titular del derecho sea una persona concreta, sin embargo, se utilice la unidad familiar para examinar los recursos o establecer la cuantía de la prestación a recibir. Es posible, a pesar de esto, que alguna legislación, caso de la aragonesa, establezca la posibilidad de una titularidad compartida y proporcional en su cuantía económica entre los diversos miembros de la unidad

familiar[201]. Consecuencia también de este carácter familiar de la prestación y con el fin de que no se vean perjudicados todos los componentes de la unidad familiar, algunas regulaciones admiten el mantenimiento de la prestación en el caso de unidades familiares pluripersonales cuando, por ejemplo, y como recoge el art. 13 de la Ley aragonesa 1/93, fallezca el titular, sea declarado formalmente incapaz, sea internado en establecimiento penitenciario o sufra cualquier otra causa que implique una imposibilidad sobrevenida no imputable a los componentes de la unidad familiar. Y esto, bien porque en todos o en alguno de estos casos exista la posibilidad de cambiar al titular de la prestación por otro miembro de la unidad familiar[202]; o bien, porque se prevea que se tomen las medidas adecuadas para evitar la desprotección del resto de personas componentes de la unidad familiar, pero sin que este pago de la prestación a persona distinta parezca suponer un cambio de titularidad del derecho a la prestación[203]. En un sentido similar se pronuncia la regulación vasca promulgada en 1998 y 1999. Si bien hay que tener en cuenta la amplitud ya recogida en cuanto a las posibles unidades perceptoras que en cierta medida las desliga del vínculo familiar, éstas no sólo se siguen utilizando para la determinación de los recursos y de la cuantía a recibir. Sino que también, con el fin de evitar que la extinción del derecho a la prestación en determinados casos dé lugar a consecuencias negativas y perjuicios en los demás miembros de la unidad de convivencia, la Ley 12/98 y el Decreto 198/99 que la desarrolla prevén una serie de medidas que pueden consistir, por ejemplo, en que se tramitará "con carácter de urgencia y prioritariamente el acceso a la prestación" o en el "pago de la prestación a persona distinta del titular", sin que, en éste último caso y como se recoge expresamente, esto origine un "cambio de la titularidad del derecho a la prestación"[204].

201. Vid. arts. 7.5 Ley aragonesa 1/93 y 6.4 Decreto 57/94. No obstante, esto sólo puede ocurrir, como especifica el Decreto, si es "imprescindible para conseguir una mejor atención a la situación de necesidad", y siempre que "cada uno de los beneficiarios haya formalizado el correspondiente Acuerdo de Inserción". Además, la prestación se calcula de forma global y luego se divide proporcionalmente, con lo que dado que conforme aumenta el número de miembros de la unidad familiar no aumenta al mismo ritmo la cantidad del baremo, la prestación económica siempre será menor que si fueran personas consideradas individualmente.

202. Vid. arts. 13 de la Ley aragonesa 1/93 y del Decreto 57/94 que la desarrolla; y art. 7 de la Orden de 234/92 dictada por la Consejería de Integración Social madrileña que modifica la Orden 178/91 dictada por la misma Consejería en desarrollo del Ingreso Madrileño de Integración (BOCM nº 105, de 4 de mayo), que recoge este cambio para el caso de fallecimiento del titular.

203. Vid. art. 24. 3 de la Ley catalana 10/97 que prevé esta posibilidad en determinados casos.

204. Vid. arts. 26 y 27 de la Ley vasca 12/98 y 46.2, 47 y 48 del Decreto 198/99.

Para acabar con el tema de la unidad familiar, hay que decir que la existencia de cuestiones ya citadas y que aparecen en algunas regulaciones, como la exigencia de un mínimo de antigüedad como unidad independiente, aunque admitiendo excepciones; la excepcionalidad de las personas solas como posibles beneficiarios del ingreso; o la misma terminología utilizada para hacer referencia a la unidad perceptora, refuerzan el carácter familiar de la prestación de tal forma que el análisis no debe limitarse a las cuestiones relacionadas con la mera gestión, sino que puede desbordar este plano y plantear que lo que se está reivindicando es una valorización de la familia tal y como viene ocurriendo desde el modelo de gobierno liberal. Esto es, como dice Donzelot, haciendo aparecer a la familia no tanto como una *institución* mantenedora de un determinado orden, sino como un *mecanismo* de policía útil para la transmisión de los valores adecuados a la moralización y normalización social[205].

Finalmente, y en este plano de las diversas limitaciones a la condición de universalidad, nos queda hacer referencia al régimen de incompatibilidades que se establece entre la percepción de la prestación con la de otras o con la realización de algún trabajo remunerado. Para los casos que nos interesan, estas limitaciones por incompatibilidades no suponen una cuestión grave, ya que ninguna de las regulaciones autonómicas que estamos tratando establecen, siguiendo el modelo francés, incompatibilidades de la índole de las que podemos encontrar en otras normativas autonómicas. Por ejemplo, no existe en este plano en ninguna de las normativas a las que me estoy refiriendo limitación directa sobre el ejercicio de trabajo remunerado o de empleo protegido. No obstante, y haciendo esto extensible al disfrute de cualquier tipo de prestación, aunque "se permitan" es muy difícil recibir una prestación económica o, sobre todo, realizar un trabajo remunerado, y no sobrepasar el bajo límite establecido para tener derecho a la percepción, es decir, la cuantía de la renta mínima de que se trate. Si bien es cierto que las propias normativas recogen, como veremos al tratar el tema del baremo, algunas disposiciones que pretenden corregir estas situaciones, por ejemplo, estableciendo determinados ingresos procedentes de pensiones o prestaciones entre las exenciones del computo de recursos, o a través de la previsión de otras medidas que eviten la desincentivación al trabajo.

Sin embargo, y pese a que no nos encontramos en las regulaciones estudiadas con severos regímenes de incompatibilidades, también en este punto existe una cierta diversidad. En principio, parece lógico que dado el carácter subsidiario del ingreso y su consideración como una última red de seguridad, a la hora del reconocimiento de la solicitud exista un denominador común, la

205. Vid. J. Donzelot, *La police des familles*, cit., pp. 89-90.

necesidad de haber ejercido previamente otro tipo de derechos que permitieran alcanzar un mínimo económico de subsistencia sin necesidad del ingreso de inserción. Desde aquí las distintas normativas recogen este principio con mayor o menor severidad. Comenzando por la normativa aragonesa se puede entender que la Ley 1/93 recoge ese ejercicio previo de otros derechos tanto en el reconocimiento del carácter subsidiario del ingreso aragonés, como en el artículo dedicado a las obligaciones, concretamente art. 6.g); refiriéndose además en el art. 4.b) de la misma Ley a una incompatibilidad de la que casi se podría obviar su referencia expresa por el sentido común y que establece la imposibilidad de ser titular en esa Comunidad del ingreso y a la vez "disfrutar de beneficio similar en otra Comunidad Autónoma"[206]. Por su parte, la reciente normativa vasca en su art. 47.1 de la Ley 12/98 introduce, pues no aparecía esta mención expresa en la Ley 2/90, la obligación del Ayuntamiento que instruye el expediente de comprobar si ya se han hecho valer por el solicitante del ingreso los recursos y prestaciones sociales de contenido económico a los que éste tenga derecho. Mientras que en el 47.2 de la misma Ley, y siguiendo el art. 23 de la Ley francesa 88-1088, que establece la subordinación del pago del subsidio a que el beneficiario haga valer sus derechos con respecto a pensiones alimentarias, aparece una cuestión que aunque destacamos en el plano de las incompatibilidades o de los requisitos negativos se podría presentar más bien como una obligación del beneficiario, el deber de dicha administración local de instar al solicitante o cualquier miembro de su unidad familiar a que ejerza los derechos de carácter económico, incluido el derecho de alimentos del que sea acreedor o, de lo contrario, indica el 47.3 de la Ley 12/98, se "podrá proceder sin más trámites al archivo del expediente". Todo esto, realmente, no significa que exista una incompatibilidad teórica con estas prestaciones o derechos, pero dado lo bajo del baremo del ingreso de inserción y su carácter complementario, es muy posible que caso de que existan esos derechos o prestaciones no se pueda recibir el ingreso. En términos similares se pronuncia el legislador catalán a través del art. 6.2.a) de la Ley 10/97, cuando entre los que "no tienen acceso a la prestación económica de la renta mínima" recoge a aquellos solicitantes, o miembros de su unidad familiar, "con derecho a percibir otras prestaciones públicas cuyo importe supera la prestación económica de la renta mínima". Y también a través del art. 6.2.g) para el caso de que se tenga derecho a percibir una pensión alimentaria, no se reciba y no se interponga la correspondiente reclamación judicial, aunque en este caso se deja abierta la vía de las excepciones reglamentarias que el actual Decreto 306/98 reduce en el art. 4.2.g) a las situaciones en que la no realiza-

206. El desarrollo de esta cuestión en el Decreto 57/94 es un poco diferente, ya que esta última norma amplía la prohibición a los restantes miembros de la unidad familiar, art. 2.b.

ción de dicho trámite sea por causa no imputable al destinatario. Junto a estas incompatibilidades y bajo el mismo epígrafe, "no tienen acceso a la prestación económica de la renta mínima", se encuentran recogidas una serie de situaciones de carácter económico, como el estar a la espera de que se resuelva la indemnización a la que se tiene derecho por determinadas cuestiones laborales, o que en el mismo "núcleo de convivencia familiar" exista ya algún destinatario de renta mínima. Y junto a éstas incompatibilidades y a alguna otra como la recogida en el art. 6.1.e) de la Ley 10/97, y que prevé que para el caso de que convivan varias unidades familiares juntas los miembros de las mismas "no pueden disponer de bienes muebles o inmuebles que, por sus características, indiquen de forma notoria que existen bienes materiales suficientes para atender su subsistencia", el legislador catalán establece otras que parecen más que requisitos en forma de incompatibilidades auténticos castigos. Es el caso de la "cuarentena" de doce meses impuesta a aquellos que causen "baja voluntaria en su trabajo", art. 6.2.b) de la Ley 10/97; o perciban o hayan percibido de forma indebida alguna prestación pública en los últimos cinco años, art. 6.2.c) de la misma norma. A su vez, la regulación madrileña, aparte de recoger expresamente, art. 11 de la Orden 178/91, la incompatibilidad de determinadas prestaciones no con el ingreso, sino con el complemento por necesidades de integración; y al margen del art. 15 de la misma norma, que aparece como consecuencia del carácter subsidiario del ingreso y que obliga a realizar previamente a la percepción del ingreso los derechos a recibir otras pensiones, salarios, rentas..., establece, art. 12 de la Orden 178/91, la incompatibilidad de este ingreso con "ayudas y subsidios no periódicos ni permanentes que se gestionen o puedan gestionarse por la Consejería de Integración Social"[207]. Y, finalmente, nos queda referirnos a la regulación riojana, que aunque escueta, se puede considerar entre todas éstas como la más severa y que establece que para ser beneficiario del ingreso mínimo no se puede ya no recibir, sino "no tener derecho a una pensión asistencial o no contributiva"[208].

207. En este último caso es posible que se plantee algún problema de legalidad, ya que esta disposición, aunque no deja de tener una cierta lógica, se puede entender como limitativa de un derecho y, sin embargo, no cuenta con la previa habilitación de la norma superior que desarrolla, en este caso el Decreto madrileño 73/90. En cuanto al complemento por necesidades de integración es una prestación económica no periódica y subsidiaria destinada a cubrir las necesidades originadas por el proceso de integración, arts. 17 y 18 del Decreto 73/90.

208. Vid. art. 3.d) Decreto riojano 68/90. No obstante, y aunque casi en un juego un tanto irónico, se puede poner en el "haber" de la regulación riojana que al excluir a los que tengan "derecho" a otra prestación asistencial o no contributiva, la denegación motivada por parte de la administración le "facilitará" al frustrado beneficiario una información de la que probablemente carecía.

### *3.3-Problemas que plantea su concepción como derecho*

Otra de las características que hemos enumerado más arriba como propias de los programas de ingresos mínimos y que también vamos a ver que plantea problemas es su apariencia de derecho[209]. En un plano formal, un elemento que en principio puede tener que ver con el carácter del ingreso mínimo de inserción es la naturaleza de la norma que lo positiviza, es decir, si su introducción en el sistema jurídico concreto se realiza a través de una norma con rango de ley o de una norma con rango inferior. No obstante, los instrumentos legislativos por los que se introducen estas medidas en cada ordenamiento jurídico no son referente exacto del modelo de renta mínima ante el que nos encontramos, y pese a la utilización en algunos casos de normas con rango de ley para la positivización de estas medidas no se acaban de disipar las dudas sobre la condición de derecho de la prestación. Así, la utilización de una norma con rango de ley no es una garantía absoluta ni de que nos encontramos ante un programa de renta mínima de inserción en sentido estricto, ni de que se pueda predicar el carácter de derecho de la prestación.

Si vemos cada uno de los casos particulares nos encontramos con que el referente básico que supone el *Revenu Minimun d'Insertion* francés se introdujo por ley, y representa, ciertamente, el paradigma de los programas de rentas básicas. Por otro lado, y para el Estado español, la mayoría de Comunidades han optado por la vía del decreto. Es el caso, entre otras, de la Comunidad de Madrid, La Rioja y, en un primer momento, Cataluña. Mientras que sólo unas pocas, Euskadi y Aragón ya desde el inicio ambas, a las que hay unir otras como Asturias, Ley 6/91, de 5 de abril y Galicia, Ley 9/91, de 2 de octubre, y para el campo de las normativas con las que estamos trabajando Cataluña desde julio de 1997, han optado por la norma con rango de ley para introducir en sus sistemas el ingreso mínimo. Esta opción supone, en principio, un plus para la consideración de éste como un auténtico derecho y de ello es consciente el mismo legislador cuando, por ejemplo, en la Exposición de Motivos de la Ley catalana 10/97 se reconoce la oportunidad de "regular la renta mínima de inserción en una ley, como instrumento idóneo que la consolide definitivamente".

Sin embargo, y como indicábamos más arriba, la opción de la ley en lugar del decreto no es garantía de que nos encontremos ante un auténtico modelo de rentas mínimas de inserción. Se utilice la técnica que se utilice la diver-

209. Desde un plano general, sobre la existencia de derechos subjetivos en el ámbito de las prestaciones sociales y las cuestiones problemáticas que de forma conexa aparecen, véase A. Garcés, ***Prestaciones sociales, función administrativa y derechos sociales de los ciudadanos***, cit., pp. 129 y ss.

sidad de programas está garantizada, porque tanto el mismo tratamiento legislativo como, sobre todo, el desarrollo posterior hacen que se pueda hablar de la existencia de sustanciales diferencias entre unos y otros programas. Por ejemplo, si con los modelos establecidos en las regulaciones vasca y catalana sí que se puede hablar de que nos encontramos ante programas de rentas mínimas de inserción en sentido estricto y, por lo tanto, la prestación que establecen, aun con las limitaciones que tiene, se acerca a poder ser considerada como un auténtico derecho, esto no ocurre de la misma forma en otros modelos que también han sido introducidos a través de la técnica de las leyes, como es el caso del ingreso aragonés de inserción, marcado, sobre todo, por su débil desarrollo posterior. Por otro lado, la implantación por medio de una ley de esta medida en Aragón dio lugar a un complejo y largo proceso que atravesó varias legislaturas y que hizo que se dilatara de forma excesiva en el tiempo la puesta en marcha de esta medida en Aragón. De este modo, el proceso que comienza con la disposición adicional 11 de la Ley 11/89, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma Aragonesa, en la que se conminaba al Gobierno Aragonés para que en el plazo de tres meses presentase a las Cortes un proyecto de Ley sobre inserción social, no culmina definitivamente hasta que el Decreto 57/94, de 23 de marzo, viene a desarrollar la Ley 1/93, de 19 de febrero[210]. Al contrario, y basándose en los mismos criterios, el desarrollo normativo y práctico, otros ingresos positivizados por medio de normas con rango inferior al de ley, es decir, con rango reglamentario, caso del Decreto madrileño 73/90 y también en su día del hoy derogado Decreto catalán 228/95, parece que se acercan más a la posibilidad de ser considerados programas de rentas mínimas y a que su prestación sea aceptada como un derecho. En definitiva, siendo consciente de las diferencias que existen entre los diversos programas, y pese al rango legal de las normas reguladoras de los ingresos, o pese a algunas cuestiones de contenido y referencias que se pueden extraer de sus articulados y de sus exposiciones de motivos, parece que las dudas sobre la condición de derecho afectan a todas las

210. El interés de que fuera una norma con rango de ley la que positivizara en el ordenamiento aragonés el ingreso de inserción se basaba no sólo en un deseo formal de reforzar esta figura y su condición de derecho, sino, sobre todo, en un interés por alcanzar un amplio consenso en torno a la misma. Así lo recogen las palabras del Diputado Forcén Bueno, del entonces Partido Aragonés Regionalista, en la defensa que éste realizó en el Pleno de las Cortes Aragonesas del proyecto presentado en 1990, durante la II Legislatura, por el Gobierno Aragonés del que en aquella fecha formaba parte su partido en coalición con el Partido Popular. "Si algo bueno tiene que se traiga aquí este proyecto, porque lo podía haber hecho el Gobierno aragonés por decreto (...), es porque creo que todos los Grupos aportan algo y todos los Grupos pueden decir algo y participar en la elaboración del texto definitivo de la ley". Vid. Diario de Sesiones de las Cortes Aragonesas nº70, de 7 de junio de 1990.

positivizaciones y, de este modo, nos encontramos con algunos autores que trabajan bien el concepto de "cuasi derecho"[211], o bien el de "régimen estatutario"[212]. Pese a ello no estaría de más recordar la importancia de que aunque hoy el desarrollo de muchos programas no sea el adecuado, siempre debe considerase deseable que las rentas mínimas adquieran la condición de derecho, y que formen parte de una "profunda dimensión de afirmación de derechos". Ya que de lo que se trata es de "afirmar, ante todo, que las personas excluidas son parte de la sociedad. Se trata de garantizar que cuando los lazos sociales normales se han roto, existe un último lazo radical que une a la colectividad y al individuo: el derecho a existir socialmente y el deber de la sociedad de facilitarlo"[213].

Una vez superada esta cuestión formal, la consideración de la prestación como un auténtico derecho lleva consigo la posibilidad de que aquella se reconozca una vez que se cumplan, o se tenga constancia de que se cumplan en el posible beneficiario las condiciones fijadas para la atribución. En aquellos derechos de la "primera generación" que consistían básicamente en el reconocimiento de una prestación económica, las mismas regulaciones recogían esta concesión automática e incluso la posibilidad de que fuera solicitada por terceras personas, lo que probablemente no deje de guardar una cierta relación con la existencia de la antigua categoría de pobres vergonzantes[214]. Esta concesión automática o previa solicitud de terceros se complica más en los ingresos mínimos de inserción, ya que éstos requieren de una declaración de voluntad por parte del beneficiario que va a recibir no sólo una cantidad de dinero, sino que también se va adherir y comprometer activamente en un programa con unas acciones de inserción y también con un mayor control sobre él. Sin embargo, esto se puede superar si retomamos el planteamiento de que la prestación económica se establece en los diversos textos legales como un apoyo de la inserción, y que en realidad el ingreso mínimo de inser-

211. Vid. Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., p. 49; e íd. "El Ingreso Mínimo Garantizado: Experiencias europeas", en *Promocions* 2, 1990, p. 8.

212. Cfr. A. Garcés Sanagustín, *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la Protección Asistencial*, cit., pp. 120 y ss., donde pese a reconocer que la "óptica estatutaria" sirve mejor que la del derecho subjetivo para definir plenamente la situación jurídica del beneficiario, también admite que no es ésta la evolución actual en nuestro sistema jurídico. Sobre esta "progresiva implantación de los derechos subjetivos en el ámbito de las prestaciones económicas propias del sistema de la acción social", véase íd. *Prestaciones sociales, función administrativa y derechos sociales de los ciudadanos*, cit., pp. 161-166.

213. M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 19-20.

214. Vid. A. Garcés Sanagustín, *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la Protección Asistencial*, cit., p. 126, donde estos preceptos que prevén la concesión automática de la prestación o su solicitud por terceros son calificados como "anacrónicos".

ción presenta un doble condición, derecho a la inserción y derecho a la renta mínima. De esta forma, también en las rentas garantizadas de segunda generación nos podemos encontrar, siguiendo el criterio establecido en el art. 6 de la Ley francesa 88-1088, con que el devengo de la prestación se produzca, una vez que se tenga constancia de que se cumplen las condiciones de atribución, a partir del día siguiente a su solicitud y no a su reconocimiento[215].

Relacionada con esta consecuencia de la obligación de la administración de conceder el derecho una vez que se cumplen los requisitos establecidos previamente, otra consecuencia de admitir la condición de derecho del ingreso mínimo es que su no concesión deja abierta la vía de los recursos, que una vez agotada la vía administrativa y al margen de la posibilidad que establece alguna normativa como la vasca con el escrito de queja razonada, art. 50 Ley 12/98 y 55.2 del Decreto 198/99, permiten el paso a la vía judicial, aunque ésta no parece ser la vía más utilizada hasta la actualidad por aquellos a los que se les deniega su derecho a la prestación[216]. Pero esto no es igual en todas las normativas. Así, la regulación aragonesa plantea más problemas. En primer lugar, la Exposición de Motivos del primer Proyecto de Ley sobre la materia publicado en 1990 afirmaba:

> "En efecto, la regulación de la Renta Mínima de Inserción en base a la conformación de un sistema de potestades regladas, junto al derecho a la tutela judicial, consustancial a quien resulta perjudicado por una actuación administrativa que contraviene el Ordenamiento Jurídico, supone el reconocimiento mediatizado de un auténtico derecho del ciudadano a la obtención, de conformidad con las previsiones contempladas en la presente Ley, de la prestación"[217].

Sin embargo, frente a esta declaración inicial la historia de la regulación aragonesa, el artículo 28.4 del Decreto, es más complicada. En principio, se

215. Vid. art. 21.1 de la Ley vasca 12/98; y también el art. 23.1 de la Ley catalana 10/97, donde se indica que el pago de esta prestación se efectúa "con efectos desde el primer día del mes siguiente al de la fecha de entrada de la solicitud en el correspondiente registro de la Generalidad o de la fecha en que se haya completado toda la documentación necesaria para acreditar la concurrencia de los requisitos". Incluso, como veremos más adelante, algunas normativas prevén la posibilidad de la concesión provisional, lo que puede llevar, como recoge la regulación catalana, a que si los equipos de atención primaria consideran que así lo requiere el caso, "puede establecerse un pago inmediato desde el mismo día de petición de la renta mínima de inserción mientras se espera la decisión definitiva", art. 23.2 Ley catalana 10/97.

216. Vid. arts. 50 de la Ley vasca 12/98 y 55 del Decreto vasco 198/99; art. 12 de la Ley catalana 10/97; 27 del Decreto madrileño 73/90; y el párrafo tercero del art. 12.2. del Decreto riojano 68/90.

217. Vid. Proyecto de Ley de 29 de marzo de 1990 de Renta Mínima de Inserción, publicado en el BOCA nº 140, de 10 de abril de 1990.

establecía la posibilidad de interponer un recurso ordinario en la vía administrativa en el plazo de un mes ante el Director General de Bienestar Social. Pero el primer problema se planteaba porque esta institución aunque de acuerdo a la estructura orgánica de la administración aragonesa tiene un rango jerárquico superior a los que dictan la resolución concediendo o denegando la petición, los Jefes del Servicio Provincial de Bienestar Social y Trabajo, no es superior jerárquico de éstos. De esta forma, se estaba vulnerando la Ley 30/92, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su exigencia de que los recursos ordinarios los resuelva el superior jerárquico del que los dictó. Así, previa Recomendación del Justicia de Aragón de fecha 6 de junio de 1994, se modificó el art. 28.4 del Decreto 57/94 por el Decreto 179/94, de 8 de agosto (BOA nº 100, de 22 de agosto), introduciendo la figura del Consejero como el órgano encargado de la resolución de los recursos en la vía administrativa[218]. Pero la historia no acaba aquí, ya que en la actualidad, y dentro de la dinámica provocada por la introducción en el ordenamiento jurídico estatal de la Ley 30/92, el ordenamiento autonómico aragonés ha aprovechado, a través de la Ley aragonesa 11/96, de 30 de diciembre, sobre normas reguladoras de la Administración de la Comunidad (BOA nº 1, de 3 de enero de 1997), para proceder a realizar unas adaptaciones que sirvan, a la vez, para dotar a su administración de una regulación más cercana a la realidad con la que trabaja[219]. Y en este marco se ha desarrollado la posibilidad prevista en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, y posteriormente mantenida en la Ley 4/99, de 13 de enero, de sustituir el recurso ordinario por una reclamación o impugnación ante una Comisión que no está sometida a instrucción jerárquica alguna[220]. Concretamente, y en lo que nos interesa, la disposición adicional novena de la Ley 11/96 determinó la sustitución del recurso ordinario en relación con el Ingreso Aragonés de Inserción y, posteriormente, el Decreto 117/97, de 8 de julio (BOA nº 83, de 18 de julio), viene a cumplimentar este mandato regulando cuestiones como la composición, el nombramiento y cese, o la actuación de la Comisión y el procedimiento que debe seguir la reclamación.

218. El contenido del Decreto 57/94 fue objeto de una Recomendación del Justicia de Aragón sobre varios puntos y con fecha de 6 de junio de 1994, aunque, curiosamente, no fue publicada en el BOA hasta el 9 de noviembre de ese año (BOA nº 134), tres meses después de que fuera publicado en el BOA el Decreto a través del cual se realizaba la modificación en la línea sostenida por el Justicia.

219. En este sentido, véase el Preámbulo de la Ley aragonesa 11/96.

220. Vid. art. 58 de la Ley aragonesa 11/96 que, con fundamento en el art. 107.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, prevé esta sustitución del recurso ordinario. Por otro lado, la nueva redacción del artículo 107. 2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, tras la entrada en vigor de la Ley 4/99, de 13 de enero, no parece que obligue a una nueva normativa aragonesa para adaptarse al nuevo estado jurídico de las cosas.

La fundamentación de esta prestación como un derecho tiene que ver con otra de las características que predicábamos de la misma, que se trata de una prestación cuya concesión va destinada a cubrir necesidades básicas mientras éstas se mantengan. El derecho a la concesión del ingreso mínimo de inserción tiene su base, de este modo, en el derecho a la satisfacción de las necesidades básicas. En una primera aproximación al concepto de "necesidades" éstas aparecen como carencias, privaciones, y las carencias que sufren las poblaciones beneficiarias de los ingresos de inserción no son de mera supervivencia económica, ya que como hemos visto, tanto la pobreza como la marginación se nos presentan como fenómenos multidimensionales[221]. Así, las necesidades a las que se pretende dar satisfacción desde los ingresos mínimos no pueden reducirse a las estrictamente monetarias, ya que se interpreta por esta nueva política social que el beneficiario no sólo está reclamando un derecho a un mínimo económico vital, sino que demanda oportunidades sociales que faciliten su reconocimiento personal y social. Por otra parte, la orientación del ingreso mínimo de inserción a la satisfacción de las necesidades básicas nos lleva a que podamos conceptualizar a éstos como "derechos sociales". No obstante, la ambigüedad y las dificultades que plantea el término "derechos sociales" hace que reconduzcamos nuestra conceptualización hacia la propuesta de ver en estos derechos dos elementos que dan lugar a dos dimensiones. Por un lado, tendríamos una dimensión axiológica que determinaría que la actividad positiva que implican estos derechos va dirigida a la consecución del valor igualdad; y, por otro lado, una dimensión material o activa, que vendría a realizar este valor igualdad a través de unas prestaciones dirigi-

221. Una aproximación en esta línea al concepto de "necesidad" la tenemos en Mª. J. Añón y J. de Lucas, "Necesidades, razones, derechos", en *Doxa* 7, 1990, p. 57. Una conceptualización más trabajada, pero en una línea similar establece que: "Una necesidad es una situación o estado de dependencia, predicado siempre de una persona que tiene un carácter insoslayable, puesto que experimenta un sufrimiento o un daño grave, y dicha situación va a mantenerse exactamente en las mismas condiciones, porque no existe una alternativa racional y práctica que no sea su satisfacción, realización o cumplimiento"; Mª. J. Añón Roig, *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 193. En una línea algo diferente, rompiendo la identificación entre necesidad y carencia y estableciendo que, en un nivel enunciativo, pero no en el nivel normativo, la primera preexiste a la segunda, F. J. Contreras Peláez, *Derechos sociales: Teoría e ideología*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 52 y ss. Por otro lado, también nos pueden resultar útiles las aportaciones que en torno a la relación necesidades-pobreza aparecen en los trabajos de L. E. Alonso y J. M. Naredo publicados en J. Riechmann (coord.), *Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998, pp. 129-161 y 173-180. Vid. también las reflexiones sobre necesidades y políticas de bienestar de J. Martínez de Pisón, *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, cit., pp. 159-199.

das a la satisfacción de unos mínimos vitales[222]. En un sentido similar, Mª. J. Añón, aun reconociendo la imprecisión conceptual de los derechos económicos y sociales, da como rasgos comunes que "son derechos que corresponden al hombre situado en un entorno social concreto, directamente relacionados con la existencia de condiciones de vida, acceso a bienes materiales y culturales y que tienden a obtener por parte del poder público protección, ayuda y asistencia en favor de las personas"[223].

Los ingresos mínimos de inserción, como derechos de la categoría de los derechos sociales, se nos presentan, así, con una doble dimensión en cuanto derechos de igualdad y derechos de prestación. Y esta doble dimensión contribuye, a su vez, a la superación de la visión monetarista defendida por algunas concepciones liberales y que luego veremos deriva hacia la figura del impuesto negativo, ya que la dimensión de la igualdad no se puede entender sino desde la articulación de la libertad y la igualdad. El objetivo de estos derechos sociales es pues "reconocer y garantizar un mínimo vital ineliminable", pero, a su vez, "exigen concebir las condiciones de existencia como una implicación de la libertad"[224]. Lo que nos remite a la fundamentación originaria de

222. Sobre los problemas planteados por la expresión "derechos sociales" y los elementos constantes que de las diversas definiciones se pueden extraer, J. R. Cossio, *Estado social y derechos de prestación*, cit., pp. 44-47 y también 174 y ss., donde se analizan las elaboraciones doctrinales de los derechos sociales como derechos de prestación. Sobre la ambigüedad de la expresión, e intentado diferenciar lo que "son estrictamente 'derechos sociales' de la conformación social de determinados derechos", A. Garcés Sanagustín, *Prestaciones sociales, función administrativa y derechos sociales de los ciudadanos*, cit., pp. 69 y ss. Para una categorización de los derechos sociales, F. J. Contreras, *Derechos sociales: Teoría e ideología*, cit., pp. 15-51. Un análisis histórico de estos derechos sociales desde la filosofía política lo encontramos en G. Peces-Barba, "Los derechos económicos, sociales y culturales: Apuntes para su formación histórica", en F. M. Mariño y C. Fernández (dir. y coord.), *Política social internacional y europea*, cit., pp. 7-55; y en las reflexiones de íd. *Escritos sobre derechos fundamentales*, Eudema, Madrid, 1988, pp. 195-213. Además, en J. Martínez de Pisón, *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, cit., tenemos interesantes aportaciones sobre estos derechos, su historia, perfiles, peculiaridades, fundamentación, problemas, siempre en el marco del Estado social y las políticas de bienestar. Finalmente, en C. R. Fernández, "Los derechos económicos, sociales y culturales en el orden internacional", en F. M. Mariño y C. Fernández (dir. y coord.), *Política social internacional y europea*, cit., pp. 57-103, tenemos una perspectiva universal de éstos desde el derecho internacional.

223. Mª. J. Añón Roig, *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, cit., p. 312.

224. Ibídem, pp. 310-311. En este sentido, Peces-Barba establece como condición necesaria para hablar de personas libres que se encuentren liberados por la satisfacción de sus necesidades. Vid. G. Peces-Barba, *Escritos sobre derechos fundamentales*, cit., pp. 212-213. En una línea similar, R. Cotarelo, *Del Estado del bienestar al Estado del malestar. La crisis del Estado social y el problema de la legitimidad*, cit., pp. 170-171; y las aportaciones recogidas en J. Martínez de Pisón, *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, cit., pp. 147-157.

los derechos sociales, y en ellos del derecho que supone la concesión del ingreso mínimo de inserción, la idea de la ciudadanía, pero no tanto entendida como la integración de un ciudadano en la sociedad, como en el sentido expuesto por Harris de "ciudadanía plena". Es decir, los ingresos mínimos de inserción se nos muestran (otra cosa es que lo sean efectivamente) como unos instrumentos de política social que pretenden facilitar unos mínimos a las personas para la satisfacción de unas necesidades, que de acuerdo a la "teoría de la ciudadanía" expuesta por Harris, son "aquellas que pueden identificarse refiriéndose a lo que es necesario disponer para acceder a la forma de vida de la comunidad". Ahora bien, no se trata de un intento tendente a un igualitarismo absoluto, sino de proveer a los ciudadanos de un "mínimo común denominador" que permita adquirir y mantener una posición de autonomía, de miembro pleno de la comunidad, y que caso de no ser satisfechas estas necesidades sí que se pondría en peligro la condición del individuo como miembro pleno de dicha comunidad[225].

En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley aragonesa 1/93 recoge que como consecuencia de la constatación de que la marginación no responde a "razones intrínsecas, sino, esencialmente, a factores exógenos", el Ingreso Aragonés de Inserción forma parte de una nueva política social que frente a la tradicional, "basada en medidas asistenciales y de supervivencia", que sería lo ofrecido desde una visión unidimensional y exclusivamente monetarista, plantea el "desarrollo de medidas que reconozcan al individuo y le faciliten un lugar en nuestra sociedad". Y en una línea similar se manifiesta el legislador en la Exposición de Motivos de la Ley vasca 12/98, cuando recoge:

> "La ley reafirma el derecho a una renta mínima, el ingreso mínimo de inserción (...). Fiel a la filosofía que la inspira, el nuevo texto parte de considerar que la exclusión, y la pobreza como manifestación más visible de la misma y como forma más extrema de desigualdad, son hechos sociales cuya existencia y desarrollo obedecen a causas de carácter estructural, externas a los sujetos que se ven atrapados en dichos procesos. El principio de solidaridad social exige que el conjunto de los ciudadanos comparta una responsabilidad que es de todos y ponga los medios necesarios para posibilitar un acceso igualitario a las oportunidades y al ejercicio de los derechos sociales".

Es decir, parece que por lo menos en el espíritu manifiesto de la norma sí que hay un interés por comprender al ingreso como un derecho social que facilite las condiciones de autonomía necesarias para cada ciudadano, pasando, eso sí, por la satisfacción de las necesidades más materiales. Sin embargo, la realidad no se limita a estas funciones manifiestas y declaradas, sino que tras

225. Vid. D. Harris, *La justificación del Estado de bienestar*, cit., pp. 155-157 y 350 y ss.

ellas se encuentran unas funciones ocultas, latentes, cuya constatación, como estamos recogiendo, nos permite afirmar que lo establecido en las diferentes exposiciones de motivos, y no sólo en las citadas aragonesa y vasca, es únicamente una declaración de intenciones que esconde fines de control social y de cronificación de la exclusión y de las desigualdades sociales. En este caso, una vez más, se pone de manifiesto que el legislador es consciente de la virtualidad del lenguaje jurídico para ser utilizado como instrumento de legitimación de una intervención social, por lo que no resulta extraño que utilice el potencial exhibicionista que éste le ofrece, como acabamos de ver, por ejemplo, en la referencia que hace el legislador vasco al valor solidaridad como valor positivo en el que se fundamentan estas acciones. El lenguaje jurídico no sólo tiene fines de comunicación, sino que contribuye a la promoción de una muy determinada construcción de la realidad que está definiendo e, incluso, imponiendo a la realidad-real. De este modo, la insistencia con que en las normativas autonómicas, sobre todo en sus exposiciones de motivos, se definen y delimitan las distancias entre los ingresos mínimos de inserción y las tradicionales medidas de carácter asistencia es un reflejo de un proceso de dominación, de violencia simbólica, ejercido a través del discurso jurídico con fines de legitimación[226].

Este análisis de la normativa que regula los ingresos de inserción superando las funciones declaradas, se refuerza con las limitaciones que a su condición de derecho encontramos en los articulados de las regulaciones autonómicas sobre la materia. De este modo, y en primer lugar, hay que recordar las restricciones a las que se ve sometido el rasgo de la universalidad, que si bien tal vez no afecten a la condición de derecho de la prestación, sí que limitan enormemente el ejercicio del mismo por aquellas personas que, en principio, parece que debieran ser sus destinatarios sin ninguna limitación, todos los ciudadanos en situación de escasez de recursos. Otra de las limitaciones que inciden en la restricción del ejercicio de derecho más que en su condición, es la existencia de un baremo económico bajo, con lo que dado el carácter diferencial del ingreso mínimo es relativamente fácil el sobrepasar unos límites especialmente bajos y quedarse fuera del programa. Sin embargo, esto tiende a mitigarse, por una parte, con la posibilidad que alguna normativa como la

226. Cfr.. P. Bourdieu, *Ce que parler veut dire. L'economie des échanges linguistiques*, Fayard, Paris, 1982. Para una mejor comprensión de los planteamientos del sociólogo francés, véase A. García Inda, *La violencia de las formas jurídicas. La sociología del poder y el derecho de Pierre Bourdieu*, cit., sobre todo, para este tema de los intercambios lingüístico-jurídicos y la violencia simbólica del derecho, pp. 188 y ss. Además, en relación al tema de la construcción jurídica de la realidad, J. I. Martínez García, *La imaginación jurídica*, cit., sobre todo, pp. 17-60.

madrileña permite de, caso de no cumplir los requisitos económicos pero sí los demás, acceder a todas las acciones en que consiste el programa, excepción hecha de la prestación periódica[227]; y, por otra parte, con la previsión que recogen algunas normativas de suspender sólo temporalmente la percepción de la prestación para el caso de que, también con carácter temporal, la unidad perceptora supere el nivel de ingresos establecidos[228].

Este baremo al que nos referimos es una cuantía mensual que oscila en las diversas regulaciones autonómicas entre poco más de 30.000 y las 50.185 pesetas previstas en Euskadi para el 2000, por lo que, aun con diferencias, en todos los casos se puede considerar que es una cantidad baja justificada de acuerdo a no producir efectos desincentivadores hacia el trabajo, lo que, en cierta medida, no deja de ser una manifestación del tradicional principio de *less eligibility* característico de las tal vez no tan lejanas leyes de pobres[229]. La cuantía básica en que consiste este baremo puede ser determinada de diversas formas, de acuerdo al salario mínimo interprofesional, de acuerdo a las pensiones no contributivas, o incluso, en otros países como Alemania de acuerdo a una cesta de bienes de primera necesidad[230]. Sin embargo, la mayoría de nuestras Comunidades Autónomas no se atiene a ninguno de estos criterios y fija discrecionalmente la citada cuantía. Este es el caso de Aragón y Euskadi, donde como indican respectivamente y de forma similar los artículos 7.3 de la

227. Vid. art. 4 de la Orden 178/91. Igualmente cabría aquí destacar el carácter autónomo que en la nueva regulación vasca, Ley 12/98, se le ha querido dar a los convenios de inserción frente al ingreso mínimo de inserción.

228. Vid. entre otros, art. 12.1 Ley aragonesa 1/93; y el art. 9 de la regulación riojana en la redacción introducida por el Decreto 43/93, que permite un tratamiento especial cuando los recursos superen temporalmente el baremo establecido, determinando la suspensión durante un período máximo de seis meses a la espera de que "decaigan las circunstancias que motivaron tal suspensión".

229. Así, a modo de ejemplo, para 1999 la cuantía fijada en pesetas para una persona sola en Aragón era de 40.000; en La Rioja 45.600; en Cataluña 44.672; y en Euskadi 46.150. Mientras que ya para el año 2000, en Aragón la cuantía fijada ha sido de 42.400; y en Euskadi 50.185. En lo que respecta a la normativa madrileña, tras unos años sin revisarse las cuantías, la Orden de la Consejería de Servicios Sociales 218/99, de 14 de octubre (BOCM nº 247, de 18 de octubre), establece que desde el 1 de octubre de ese año la cuantía para una persona queda fijada en 40.610.

230. En relación a cuál es y cómo se determina el baremo de la prestación de acuerdo a la legislación de las Comunidades Autónomas, véase M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 89-96. Para el ámbito europeo, estableciendo además equivalencias entre los diversos niveles económicos de los programas, vid. L. Ayala Cañón, "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas", cit., pp. 242 y ss; y Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., pp. 59-66. Además, también puede verse R. Aliena, "Renta mínima de inserción", cit., pp. 592-596.

Ley aragonesa 1/93 y 20.2 de la Ley vasca 12/98, la determinación tanto de la cuantía básica como de los complementos se realiza anualmente a través de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad; y también los casos riojano y madrileño, donde se fija por parte del ejecutivo a través de Ordenes que van actualizando la cuantía de la prestación[231]. La normativa catalana supone en este punto una excepción de acuerdo a la nueva Ley 10/97, ya que la cuantía que va a servir de base para el establecimiento del baremo, es decir, la cuantía mensual para una persona sola, no se establece ni vía Presupuestos, ni de forma exclusivamente discrecional por parte del ejecutivo. En el artículo 21 de la referida Ley 10/97 se establece que aunque reglamentariamente se determinarán unos mínimos y unos máximos, tanto el importe de la prestación básica, como los complementos, se revalorizarán anualmente de acuerdo con el índice de precios al consumo, admitiéndose, incluso, que la revalorización no sólo se producirá de cara al cálculo de la cuantía del siguiente ejercicio, sino también del que esté en curso según el IPC sea superior o inferior al previsto.

Sobre este baremo que supone una cuantía básica se van añadiendo unas cantidades adicionales. Así, en alguna regulación como la aragonesa se establece que la cantidad base se incrementará por la aplicación de unos índices correctores por gastos de alojamiento o por enfermedad grave[232]. Además, y junto a estos incrementos previstos de forma excepcional en algún caso como en la regulación citada, lo que sí nos encontramos de forma generalizada es la previsión de que la cuantía básica se aumente conforme aumentan los miembros de la unidad familiar. Este incremento, a su vez, puede ser igual para todos los miembros que se vayan añadiendo, o, como recogen las normativas con las que estamos trabajando, puede determinarse en cantidades decrecientes conforme aumenta el número de miembros de la unidad familiar, bien en términos de porcentajes, o bien con cantidades absolutas, con lo que, lógicamente, resultan perjudicadas las unidades con más integrantes, ya que crecen en miembros a un ritmo superior al del crecimiento de la cantidad económica que les proporciona el ingreso de inserción[233]. Es decir, lo que ocurre

231. En la normativa madrileña, art. 11 del Decreto 73/90, se corrige en cierta medida esta discrecionalidad estableciendo que la cuantía se fija anualmente por el ejecutivo, pero previa consulta a los sindicatos y sirviendo como indicador el índice de precios al consumo, y así queda recogido en la Orden 218/99 citada unas líneas más arriba y a través de la cual se ha procedido a la actualización de la cuantía.

232. Para el Ingreso Aragonés y como recoge la Exposición de Motivos del Decreto aragonés 57/94: "La nueva regulación (...) introduce coeficientes correctores para los supuestos de existencia de gastos de alojamiento o por enfermedad grave". Vid. arts. 6.1.a) y b) del Decreto aragonés 57/94.

233. Por ejemplo, la disposición adicional primera de la Ley aragonesa 1/93, establece que a la cantidad básica que cada año actualiza la Ley de Presupuestos se añade un "0,3% de dicha cuantía por el primer miembro que conviva con el solicitante, 0,2% por cada uno

es que se trabaja con un baremo más o menos bajo, y esto supone un problema más grave en aquellas unidades familiares conformadas por un mayor número de miembros, ya que la cuantía asignada por cada miembro adicional es relativamente plana, es decir, que no crece lo que parece necesitar cada miembro adicional, donde no podemos dejar de leer un cierto intento por penalizar a minorías étnicas que tradicionalmente constituyen familias numerosas[234]. Por otro lado, este tratamiento perjudicial hacia las unidades más numerosas resulta agravado por el hecho de que algunas Comunidades establecen unos máximos en las cantidades finales a recibir, con lo que llega un momento en que el aumento de componentes de la unidad familiar no se traduce en un aumento de la prestación económica. Es el caso de la Comunidad de Aragón, que establece como máximo a recibir el nivel establecido para el salario mínimo interprofesional; o de la regulación catalana, que recoge que el importe final de la prestación a recibir nunca podrá ser superior al 190% de la prestación básica y, en el lado contrario, es decir, corrigiendo el carácter diferencial de renta mínima, tampoco podrá ser inferior al 25% de la misma[235].

Finalmente, en relación a esta cuestión técnico-económica del baremo y dado el carácter diferencial de la renta mínima en las Comunidades con las que estamos trabajando, hay que hacer una breve mención a la forma que existe para determinar los ingresos y el patrimonio de los beneficiarios. En principio, en este punto habría que destacar la diversidad de formas que se corresponde con la diversidad de programas. De este modo, por un lado, tene-

de los restantes miembros hasta el cuarto inclusive y un 0,1% para el quinto y siguientes". Este procedimiento de añadir complementos en términos de porcentajes por cada miembro de más se sigue también en la regulación vasca, art. 9 del Decreto 198/99; mientras que en otras, como la catalana, la madrileña y la riojana, se establece en las actualizaciones la cantidad básica y las absolutas que corresponden por cada unidad adicional.

234. Aguilar y otros recogen la denominada "escala de Oxford", que considera que "cada adulto adicional necesitaría un 70% de lo que necesite el primer miembro del hogar, y cada menor adicional un 50%"; mientras que el porcentaje de incremento medio en nuestras regulaciones para el segundo miembro es de un 16%, con un máximo de un 30% para las Comunidades de Aragón y Madrid. Vid. M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 92-94. Incluso, parece que tal y como está redactada la nueva Orden madrileña 218/99, en este caso sólo se añadiría una cantidad al baremo hasta la "cuarta persona a cargo", pero no con las siguientes.

235. Como vemos, tanto en un caso como en otro se establece un máximo a la cantidad a percibir, pero no al baremo. Esto se hace para incentivar al trabajo en familias numerosas, puesto que como el ingreso es diferencial siempre podrán recibir la cantidad que, no sobrepasando los citados límites, resulte de la diferencia entre el baremo y sus ingresos. Vid. art. 7.4 Ley aragonesa 1/93. Y en lo que se refiere a la regulación catalana, art. 17.2 Decreto 306/98. Vid. también, art. 38.1 Ley vasca 12/98.

mos Comunidades como La Rioja donde simplemente se aplica el carácter diferencial del ingreso, sin tener en cuenta ningún tipo de bonificación ni excluyendo ningún tipo de ingreso a la hora de determinar los recursos del beneficiario. Otros casos son más o menos complicados, pues partiendo del mismo carácter diferencial recogen la posibilidad de establecer, también de forma más o menos amplia, una serie de cantidades económicas que no se computarán a la hora de determinar la cuantía a percibir como ingreso de inserción. En este sentido, los arts. 14 y 15 de la regulación madrileña de acuerdo a la redacción introducida por el Decreto 21/92, recogen de forma algo genérica una serie de excepciones que no se incluyen en el cómputo de los recursos: las cantidades recibidas por educación, formación académico-profesional, ayudas de emergencia,..., así como un porcentaje de las cantidades recibidas en concepto de pensiones por miembros de la unidad familiar distintos del solicitante del ingreso. Por su parte, la regulación catalana también prevé, art. 17.1 del Decreto 306/98, una serie de excepciones que no se deducirán del importe de la prestación, prestaciones finalistas, pensiones recibidas por miembros de la unidad familiar, remuneraciones recibidas por las acciones de inserción derivadas del ingreso y, para no actuar como un desincentivo al trabajo, determinados ingresos provenientes de una relación laboral. En lo que se refiere a la normativa aragonesa, ésta dedica a este tema los arts. 8 de la Ley 1/93 y 7 y 8 del Decreto 57/94, donde se establece, en primer lugar, un sistema de determinación de recursos del cual es bastante revelador un extracto de la Exposición de Motivos de esta última norma, donde se justifica la nueva regulación en relación al anterior Decreto 21/93: "...con respecto a la determinación de recursos de la unidad familiar (...) esta regulación simplifica y acelera la determinación de la prestación; establece criterios que aproximan el cómputo de recursos a la situación económica actual de la unidad familiar; excluye del cómputo la vivienda de uso propio en todo caso y amplía las ayudas de carácter finalista que no serán tenidas en cuenta como recursos", tales como las becas de comedor y de estudio o las ayudas de urgencia entre otras. Y, en segundo lugar, establecen estas disposiciones un sistema de deducciones-bonificaciones, como la del 50% de los ingresos de los miembros de la unidad familiar menores de 18 años, o la que pretende, como recoge la Exposición de Motivos del Decreto 57/94, "permitir el acceso al programa a aquellas personas con hijos menores que por razones económicas conviven con otros familiares". Sin embargo, de todas estas normativas es la actual regulación vasca la que establece un sistema más detallado en lo que se refiere a la determinación de recursos y a la fijación de la cuantía correspondiente. Así, el Capítulo III del Decreto 198/99, "régimen económico", viene a desarrollar "extensamente" las previsiones de la Ley 12/98 en estas materias. En estos artículos, del 8 al 24, se recogen los ingresos y prestaciones sociales que pueden quedar excluidos del cómputo de recursos; se prevé que una norma posterior,

de conformidad con el art. 34.2 de la Ley 12/98, establezca los porcentajes de ingresos por sueldos y salarios que también quedarán excluidos; se continúa con varios artículos relativos al contenido de los rendimientos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena, del patrimonio o de otros títulos como los premios e ingresos atípicos, con los que se aporta en relación a la regulación anterior, y según declara la Exposición de Motivos del Decreto 198/99, "una mayor precisión y una mayor simplificación en las fórmulas de cálculo", además de algunas otras novedades que la misma Exposición indica; y, finalmente, se concluye con varios artículos relativos a la forma de computar el patrimonio, un tema que tiene su importancia si tenemos en cuenta que como recoge el art. 18.2 del Decreto, una unidad de convivencia puede verse privada del Ingreso, aun cuando tuviera derecho a él por su nivel de recursos mensuales, si el valor de su patrimonio sobrepasa unos determinados límites, lo que no deja de suponer una incompatibilidad más a añadir a las ya vistas.

Otra de las limitaciones existentes y que también parece que tiene, como la anterior, un origen financiero es la limitación presupuestaria. Así, para las normativas que nos interesan, resulta muy claro el art. 28.1 de la Ley aragonesa cuando dice:

> "Anualmente se consignarán en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma los recursos económicos asignados a la aplicación de la presente Ley".

Y, sobre todo, y sin abandonar la misma línea restrictiva, el art. 28.2 de la referida Ley al establecer:

> "La Diputación General podrá adoptar las medidas que considere precisas para acomodar la ejecución de los programas a sus limitaciones presupuestarias"[236].

Junto a éstas, otras limitaciones a la condición de derecho han venido dadas, de una parte, y aunque no son comunes en los casos específicos sobre los que estamos trabajando, por la posibilidad recogida en algunos programas de ingresos mínimos de limitar el número de perceptores, bien estableciendo un cupo, bien unos criterios de selección de aquellos que cumplen los requisitos para acceder a la prestación, bien fijando una convocatoria para la soli-

236. Esta limitación es especialmente significativa en el caso aragonés, pues junto a la limitación expresa arriba recogida, en la Exposición de Motivos de la Ley se establece lo contrario, que el Ingreso Aragonés de Inserción va "dirigido a toda persona que reúna los requisitos y condiciones exigidos". En el lado opuesto, tenemos los modelos que pueden considerarse auténticas rentas mínimas, y que siguen el modelo francés que parece no recoger ninguna limitación en este sentido al establecer en el art. 5 de la Ley 88-1088: "La financiación del subsidio correrá a cargo del Estado".

citud con plazos limitados, o bien estableciendo una limitación temporal-absoluta que impide la renovación aunque se mantengan las condiciones de necesidad y se haya cumplido con las obligaciones establecidas. Y, de otra parte, también se ha limitado la condición de derecho de la prestación estableciendo un sistema de sanciones que refuerza la dinámica de premios-castigos de estas normativas y sobre el que trataremos más adelante. Pero probablemente, de entre todas, la limitación que puede afectar de forma más grave a la condición y ejercicio de derecho es la que se refiere al establecimiento de una serie de obligaciones que deben cumplir los beneficiarios de los programas. Estas obligaciones y compromisos pueden variar de una legislación a otra, haciendo más o menos factible el acceso a estos programas según nos encontremos con un sistema estricto o con otro más flexible. No obstante, dentro de esta diversidad se pueden destacar dos ejes, por un lado, en torno al carácter de prestación económica que tiene la finalidad de cubrir unos mínimos vitales ante la falta de recursos; y, por otro lado, en torno al hecho de que no se trata de una prestación meramente económica, sino que también persigue fines de inserción y normalización de determinadas poblaciones[237].

De esta forma, de una parte, algunas de estas obligaciones y compromisos tienen que ver con la naturaleza de la prestación y, sobre todo, con el contenido económico de la misma. En este grupo encontramos tanto aquellas disposiciones que se refieren a su carácter finalista y a su papel de prestación subsidiaria, de última red de seguridad, como aquellas otras que establecen la obligación de reintegrar las prestaciones cobradas de forma indebida o adelantadas para los casos en que se prevé la posibilidad de concesión provisional de la prestación; de comunicar todas las modificaciones que afecten a la variación, suspensión o extinción de la prestación, así como los cambios relativos al domicilio de residencia habitual del titular; y de reclamar los derechos y ejercer las acciones que correspondan para hacerlos efectivos. No obstante, y aunque bien es cierto que todas estas últimas obligaciones guardan su razón de ser en el carácter económico de la prestación y, fundamentalmente, en su carácter de prestación finalista y subsidiaria, suponen, en cierta medida, el establecimiento de una especie de mecanismo de autocontrol o autorregulación al que se someten los beneficiarios del ingreso.

237. Vid. arts. 19 de la Ley vasca 12/98 y 7 del Decreto vasco 198/99; 6 de la Ley aragonesa 1/93 y 4 del Decreto 57/94; 7 de la Ley catalana 10/97 y 5 del Decreto 306/98; 8 del Decreto riojano 68/90; y 8 del Decreto madrileño 73/90, donde aparecen de forma más o menos severa los diversos regímenes de obligaciones. Un comentario del régimen de obligaciones en las diversas regulaciones autonómicas se recoge en M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 101-106.

De otra parte, también encontramos una serie de obligaciones y compromisos que guardan más relación con la otra faz del ingreso de inserción, las acciones de inserción y normalización. La plasmación legislativa de este segundo bloque de obligaciones es diferente según las regulaciones. Así, por ejemplo, en la normativa riojana, art. 8.2 del Decreto 68/90, nos encontramos con una única y genérica cláusula que establece la obligación de aceptar las "contraprestaciones de carácter social, de formación profesional o educativo tendentes a la superación de la situación de marginación". Mientras que en otras normativas esta cláusula genérica es desplazada por una serie de disposiciones que entran más en detalle en la materia. Bien de una forma un tanto "negativa", es decir, como en el caso de la regulación madrileña, que junto al art. 8.a) del Decreto 73/90 que establece de forma genérica la obligación que tienen las personas beneficiarias de "participar en un programa personal de promoción personal o social acordado con ellas", recoge entre los supuestos que darán lugar a la extinción de la prestación situaciones que otras normativas recogen en el plano de las obligaciones. Por ejemplo, y entre otras, la obligación de escolarización de los menores que compongan la unidad familiar, art. 5.k) de la Orden 234/92. O bien de forma más "positiva", es decir, y como hacen las normativas aragonesa, catalana y vasca, especificando más estas obligaciones relacionadas con la inserción, promoción y normalización de las personas beneficiarias estableciendo una serie de obligaciones que, a su vez, pueden dividirse en aquellas directamente relacionadas con el correcto cumplimiento de los acuerdos, convenios y acciones de inserción; y, de otra parte, en obligaciones y compromisos que guardan más relación con la corrección de determinadas actitudes. Es decir, y aunque pueda parecer un tanto crudo, con la "domesticación del lado salvaje" de la población beneficiaria del ingreso. Entre estas últimas encontramos las obligaciones de escolarizar a los menores a su cargo; de comparecer ante la administración cuando sea necesario, colaborando con ella y facilitando las labores de seguimiento y evaluación de sus técnicos (eso sí, la regulación aragonesa tiene el detalle de especificar, acaso no innecesariamente, que estas tareas no deben suponer "menoscabo de los derechos constitucionalmente reconocidos"); de no rechazar "una oferta de empleo adecuado", según se recoge en el Decreto vasco 198/99 y en la Ley catalana 10/97; de participar, como recoge esta última regulación, "de acuerdo con el PIR (Plan individual de inserción social y laboral) y en función de su disponibilidad, en actividades de colaboración social y cívica"; y como recoge la Ley aragonesa 1/93, y en términos prácticamente idénticos la Ley catalana 10/97, de "no ejercer la mendicidad, ni inducir a su práctica a otro miembro de la unidad familiar"[238].

238 En relación a esta obligación-prohibición resulta interesante recoger las palabras de A. Mª. Cortés, por entonces Consejera de Bienestar Social y Trabajo del Gobierno de Aragón, que en el debate de totalidad sobre el Proyecto de Ley de Renta Mínima de

Sin embargo, dentro de todas estas obligaciones destacan las relativas a la exigencia que para poder recibir el ingreso mínimo se establece de suscribir un plan, acuerdo o convenio de inserción en el que se programe de forma individualizada la obligación de realizar una serie de acciones y actividades de inserción, lo que, como ya sabemos, supone el principal elemento diferenciador de los ingresos mínimos de inserción como ingresos mínimos de "segunda generación"[239]. Si bien las rentas mínimas tradicionales ya tenían algún condicionamiento para poder adquirir la prestación económica, este condicionamiento no era tan complejo como el que se desarrolla en las rentas mínimas de inserción[240]. Por ello, lo que ahora nos ocupa es aproximarnos a la naturaleza jurídica de estos planes, acuerdos y convenios, a su contenido y a los diversos instrumentos jurídicos con los que se articula el elemento inserción. Nominalmente, nos podemos encontrar que éstos se materializan de diversas formas, con lo que tenemos la opción de "contrato de inserción" para el caso francés, seguida en nuestras legislaciones, por ejemplo, por las normativas riojana, "contrato de inserción", y madrileña,"contrato de integración"; o de otras como el "acuerdo de inserción" para el caso aragonés, los "convenios de inserción" en Euskadi, o los "planes" en Cataluña. Así, tras esta aproximación nominal podremos inclinarnos, bien hacia la postura de considerar esta figura como una relación contractual en sentido estricto, que es la posición hacia la que se ha inclinado, en sintonía con la denominación aportada por la propia Ley, parte de la doctrina francesa[241]. O bien, hacia la postura de reconocer si no un

---

Inserción de 10 de abril de 1990, argumentó en la defensa de la introducción de esta prestación dentro del sistema de protección social aragonés: "Yo no sé la sensación que Sus Señorías tendrán cuando pasan por el Paseo de la Independencia y ven a un señor con los brazos en cruz, cuyos brazos tenemos que sortear para no tropezar con él. Yo no sé lo que Sus Señorías pensarán del Pilar, punto de referencia de Zaragoza, a donde van los que creen y los que no creen, y cuyo atrio está convertido en una edición aumentada, corregida y puesta al día de la Misericordia de Galdós. A mi eso me parece indignante..."; cfr. Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 70, de 7 de junio de 1990, p. 2495.

239 Vid. en este sentido, los artículos 19.e) de la Ley vasca 12/98; 6.d) de la Ley aragonesa 1/93; 4.d) del Decreto aragonés 57/94; 6.1.f) de la Ley catalana 10/97; 8.a) del Decreto madrileño 73/90; y 8.2. del Decreto riojano 68/90

240 Por ejemplo, existe en algunos sistemas de renta mínima garantizada la obligación por parte de los beneficiarios de estar disponibles y aceptar las ofertas de trabajo que se les presentan, como es el caso de la regulaciones alemana, belga y holandesa. Vid. Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., p. 50.

241 En este sentido, véase S. Mathieu-Cabouat, "Le revenu minimum d'insertion: allocation ou contrat? Un choix nécessaire", cit., pp. 611-619; y J.-P. Laborde, "Le droit au revenu minimum d'insertion dans la loi du 1º décembre 1988", cit., pp. 594-596. Puede, además, ser interesante la precisión que recoge Milano, cuando dice que en los debates en la elaboración de la Ley francesa que regula la materia se dudó entre diversas palabras, pero al final se decidió el término "contrato", matizando que "era preciso darle un contenido psicológico y político más que un contenido jurídico"; S. Milano, *Los ingresos mínimos garanti-*

auténtico derecho subjetivo, por las limitaciones que supone el condicionarlo a la realización de esas actividades de inserción, sí por lo menos una relación estatutaria, mediante la cual, "el suscriptor de un 'contrato de inserción social' es a la vez, beneficiario de una prestación y usuario de un servicio público, y en ningún caso un 'contratado' para la prestación de un servicio público"[242]. Si la primera opción, la contractual, enlazaba con la denominación recogida en la regulación francesa, esta segunda opción ha tenido una mayor aceptación en la regulación autonómica, donde pese a casos como el riojano o el madrileño, se dejan a un lado las denominaciones que puedan asimilarse al concepto de contrato y se opta por otras denominaciones como plan, convenio o acuerdo, en un intento por marcar distancias con la idea de "contraprestación"[243].

Dejamos ahora a un lado esta confusa cuestión de si se trata de un derecho o de una contraprestación que toma la forma de contrato, pues, como defiende Aliena, existe otra vía más pragmática de afrontar esta dualidad, es decir, de justificar la relación entre la prestación económica y la inserción, por la que se sostiene que nos encontramos ante un derecho condicionado y que lo que interesa es que la inserción se pueda ir desarrollando efectivamente y dando sus logros hacia una sociedad más integrada, para lo cual no duda el citado autor en plantear que "en casos excepcionales de mala voluntad patente deberá poderse 'cerrar el grifo'"[244]. Interesa saber ahora en qué va a consistir exactamente la inserción, cómo se va a poner en práctica ese derecho o esa contraprestación. En este punto, la administración debe actuar con un talante flexible y diseñar planes de inserción para los ciudadanos de acuerdo a sus necesidades, es decir, debe partir del conocimiento del tipo de inserción que necesita cada uno de los beneficiarios de la renta mínima, ya que nos vamos a encontrar entre los beneficiarios del ingreso mínimo con personas muy heterogéneas y con diversos problemas, por lo que no se puede dar una

---

*zados en la C.E.E.*, cit., p. 105. Finalmente, y como podemos ver en el artículo citado de Laborde, la vía del contrato no lleva obligatoriamente a considerar la relación prestación-inserción como una contraprestación, sino que también admite la vía del "derecho-función".

242. Vid. A. Garcés Sanagustín, *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la Protección Asistencial*, cit., pp. 140-144, donde a la vez que se defiende esta solución sobre la naturaleza de la relación se critica la opción contractual.

243. En sentido contrario, y entre las excepciones "contractualistas", tenemos el caso riojano en cuya regulación se habla explícitamente de la "contraprestación" que el beneficiario de la prestación económica debe realizar a través del "contrato de inserción". Vid. art. 8 del Decreto riojano 68/90.

244. R. Aliena Miralles, *Rentas mínimas de inserción social*, cit., pp. 35-36.

245. Vid. ibídem, p. 46 donde, siguiendo a Milano, se destaca dentro de un alto nivel de heterogeneidad la existencia de tres tipos de usuarios de estos programas. Los que necesitan una inserción laboral aunque se encuentran insertados socialmente; los que presentan

fórmula única de hacia qué ámbito debe ir orientada la inserción[245]. Sin embargo, dentro de la diversidad sí se pueden diseñar dos grandes bloques de medidas de inserción. Por un lado, las medidas tendentes a facilitar una inserción económica y laboral; y, por otro lado, aquellas orientadas a la consecución de una inserción personal y social. Las primeras de estas medidas irían dirigidas a facilitar el acceso a un puesto de trabajo, bien a través de medidas de motivación, orientación y formación ocupacional y profesional[246]. O bien a través de la incorporación de las personas a un mercado laboral protegido, por ejemplo, por medio de instrumentos como el empleo social protegido[247]; o a través de las empresas sociales o de inserción y de los trabajos de utilidad social en general[248]; o por medio de las subvenciones a empresas que contraten a destinatarios de la prestación; o promoviendo la realización de acciones encaminadas a la autoocupación, con lo que se combinan, en este último caso, al igual que en los trabajos de utilidad social, las medidas de promoción laboral con las de promoción personal y de apoyo para la integración comunitaria[249]. Mientras que las segundas, las destinadas a conseguir una inserción personal y social, comprenderían un círculo más amplio, e irían destinadas a intentar solucionar problemas de desestructuración, de falta de autoestima, de desarrollo personal, de convivencia o de relaciones con el entor-

graves carencias que exigen un primer tratamiento en el ámbito personal y social; y los que están en una situación intermedia y necesitan, al mismo tiempo, de medidas de inserción sociales y laborales o económicas. Además, y como hemos recogido más arriba; para un análisis general de las características de los beneficiarios de las rentas mínimas en el ámbito de las diversas Comunidades Autónomas, M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra "Programas de renta mínima de inserción en España 1989-1995", cit., pp. 190 y ss.

246. Vid. por ejemplo, arts. 18.1 de la Ley catalana 10/97; y 4.d) Ley vasca 12/98.

247. El empleo social protegido se desarrolla en el ámbito del Estado español en diversas Comunidades, pero el referente más antiguo y más importante está en la Comunidad Navarra que recoge, en cierta medida, el espíritu del *workfare* y tiene como antecedente directo a los campos de trabajo que se desarrollaron en esa misma Comunidad. Vid. sobre los campos de trabajo M. Aguilar, C. Corera, M. Gaviria y M. Laparra, *El salario social sudado. Los campos de trabajo experimentales del proyecto 'Búscate la Vida' en Navarra*, cit., pp. 68 y ss. Para acercarnos al empleo social protegido en Navarra, véase M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 135-138 y 581 y ss. Por otro lado, estas cuestiones se reactivaron también en otros países como en Francia, cuando a partir del verano de 1997 el Gobierno francés puso en marcha una política similar con el fin de mitigar los efectos del paro juvenil.

248. Vid. en este sentido, R. Aliena Miralles, *Rentas mínimas de inserción social*, cit., pp. 93 y ss. Y además, en relación a la necesidad de promocionar las actividades de utilidad social a través de un "salario social" y en el marco de la potenciación del "tercer sector", J. Rifkin, *El fin del trabajo*, cit., pp. 300-316.

249. Sobre estas medidas resultan suficientemente ilustrativos los arts. 18.3 y 18.4 de la Ley catalana 10/97.

no, por lo que las medidas económicas o laborales se sustituyen, o mejor, se complementan, a través, sobre todo, de medidas de carácter educativo y promocional cuyo objetivo es que estas poblaciones alcancen un cierto grado de autonomía[250].

En principio, se puede sostener que lo que realmente interesa en los programas de ingresos mínimos de inserción es la inserción social, o como algunas normativas indican en su exposición de motivos, entre otras la aragonesa y la riojana, la "integración social". Sin embargo, la inserción social se puede considerar como un concepto amplio en el que tiene juego la inserción laboral y esto, sobre todo, en el marco de una sociedad que, pese a la ya comentada crisis global, todavía se mueve en unos ritmos marcados por la supravaloración de la inserción a través del trabajo. En este sentido, no podemos dejar de ser conscientes de que en nuestras sociedades "la inserción social se asocia a una ocupación laboral y/o al éxito o reconocimiento social, como pieza fundamental en la vida de las personas. (...) Lo económico y laboral constituyen elementos básicos de la inserción"[251]. Por ello, y siempre que sea posible, se puede considerar como positiva la introducción del "rmista" en la realización de una actividad económica, entendiendo por ésta no la mera actividad planteada con fines disuasorios y característica del *workfare*, sino, como dice Aliena, "aquella actividad consagrada a la producción (e intercambio, en algunos casos) de bienes y servicios mercantiles o de utilidad social", la cual, como ya sabemos, no tiene que limitarse en su realización a las actividades y sectores de producción tradicionales, sino que, como también recoge Aliena, hay que tener en cuenta el amplio abánico de posibilidades que hoy existen con, entre otras, las empresas sociales o las actividades de utilidad social[252].

A su vez, y por otro lado, todo esta reivindicación de la importancia de la inserción laboral no significa que haya que limitar todos los procesos de inserción a la misma, sino más bien que es necesaria la articulación de ambos tipos de inserción, primando uno u otro según las necesidades y posibilidades

250. El mismo artículo 1 de la Ley francesa 88-1088 reguladora de la renta mínima en ese país recoge estos dos bloques de inserción como finalidades del ingreso, al afirmar: "La inserción social y profesional de las personas en dificultades es un imperativo nacional".

251. VV.AA., *La inserción a debate*, cit., p. 20. Además, y junto a los comentarios que a este tema hemos hecho en otras páginas, es interesante tener presente la sentencia que realizaba Castel al hilo del análisis de la "vulnerabilidad creciente": "... lo que se ve así amenazada ya no es únicamente la integración por el trabajo sino también la inserción social al margen del trabajo"; R. Castel, "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso", cit., p. 32.

252. Cfr. R. Aliena, *Rentas mínimas de inserción social*, cit., pp. 57 y ss., donde se defiende la importancia de la incorporación del "rmista" a la realización de actividades económicas y de que ésta se realice a través de la vía del contrato laboral.

concretas del beneficiario de la prestación, pero partiendo de que "ambas son indispensables"[253]. En algunos casos será necesario reactivar cuestiones de la vida del beneficiario relativas a salud, vivienda, educación, o incluso más básicas, y a nivel más personal, como, por ejemplo, en las situaciones de déficit de autoestima o de graves problemas de desestructuración personal o familiar. En estos casos estaremos hablando de una inserción personal y social, pero una vez conseguida esa recuperación a nivel personal y social no se puede dejar a esa persona en una situación de asistencia crónica, sino que es necesario arbitrar las medidas necesarias para que la autonomía, sino completa, sea un poco más completa, y por lo menos esa persona pueda decidir si quiere o no venderse como fuerza de trabajo en el mercado laboral. Evitando, de este modo, que la inserción desempeñe "una función de ocultar la miseria, de degenerar en simple ocupacionalismo, de consistir en arbitrios o recursos extremos más o menos provisionales para matar el tiempo y dar la sensación de ocupar a la gente siendo perfectamente conscientes de que se es incapaz de procurarle un verdadero trabajo"[254].

De lo que se trata, de acuerdo a esta forma de afrontar la inserción, es de entender a ésta como un proceso, un itinerario individualizado que exige un diagnóstico inicial, la articulación de un itinerario de inserción con unas actividades de acuerdo a dicho diagnóstico y un posterior seguimiento de cada caso para llevar a cabo su evaluación. Al igual que a la exclusión no se llega en un día, sino a través de un proceso, a la inserción no se llega de golpe, sino a través de un itinerario diseñado *ad hoc* para cada sujeto y de acuerdo a una concepción flexible de la inserción. Es decir, se trata de dejar a un lado representaciones que más que de inserción hablan de normalización (no deja de ser significativo, en este sentido, el título de la Ley aragonesa que regula el Ingreso Aragonés de Inserción, *Ley de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social*), de una única forma de vida, de una inserción tipo, cuando, al contrario, lo que debe perseguirse es recurrir a la idea de *insertabilidad* como idea que implica una actitud receptiva por parte de la sociedad y encaminada a que "cada sujeto avance en un proceso de autonomía personal y de emancipación"[255]. De esta forma, y en consonancia con esta idea de *insertabilidad* y de una sociedad flexible, el contenido de este itinerario es

253. Ibídem, p. 36. Como dice este mismo autor: "Reinserción profesional (no hay inserción sin empleo), aunque también reinserción social (sin ella no hay posibilidad de empleo)"; íd. "Renta mínima de inserción", cit., p. 603.

254. Vid. R. Castel, "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales", cit., pp. 30-33. En estas páginas y al hilo de la ambigüedad que contiene el concepto de inserción, reflexiona Castel sobre la dificultad de proporcionar una inserción laboral, por lo menos en el sentido clásico del término, y los riesgos que esto conlleva.

255. VV.AA., *La inserción a debate*, cit., pp. 20-24.

muy diverso. La diversidad en las necesidades de un colectivo muy heterogéneo, como es el de los beneficiarios de los ingresos de inserción, hace que las acciones de inserción abarquen diferentes áreas, como la laboral, profesional, familiar, personal, de autoestima, relacional, hábitos, actitudes, recursos personales, vivienda, sanidad, educación,....[256]. A su vez, esta diversidad queda reflejada en las propias normativas, que prevén la promoción de acciones y apoyos a la inserción en diferentes campos, destacando, entre todas las normativas con las que estamos trabajando, la regulación catalana por la sistematicidad y el detalle con la que se ocupa del tema, al que dedica los arts. 16, 17 y 18 de la Ley 10/97 y los arts. 13, 14 y 15 del Decreto 306/98, refiriéndose en ellos, respectivamente, a las medidas de apoyo a la integración social, a la formación de adultos y a la inserción laboral. Sin embargo, no sólo el contenido es diverso, también lo son las formas en que la inserción es recibida en los distintos sistemas y en concreto en los de las Comunidades Autónomas. Es decir, no va a haber una homogeneidad en cómo los distintos programas de ingresos mínimos de inserción diseñan los instrumentos técnico-jurídicos que articulan los itinerarios de inserción[257].

En esta diversidad nosotros nos vamos a centrar en el modelo que se ha introducido en Aragón, cuyo comentario nos puede servir de ejemplo para acercarnos a la comprensión de estos instrumentos. Una primera cuestión a tratar de la regulación aragonesa, y en la que se puede ver reflejada la importancia del elemento inserción, es que una de las causas que llevaron a derogar el anterior Decreto 21/93 fue, como reconoce la propia Exposición de Motivos del Decreto 57/94, proporcionar una "mayor precisión y efectividad al aspecto de la inserción social del Ingreso Aragonés de Inserción y lograr una mayor cobertura social del mismo". Pasando ya al análisis de la regulación en cuestión, ésta presenta en este tema como características más relevantes las siguientes. En primer lugar, y en relación a los instrumentos técnico-jurídicos en los que se concreta el itinerario de inserción, hay que decir que el caso aragonés presenta dos momentos. Por un lado, el denominado "Plan individualizado de inserción" y, en un segundo momento, el "Acuerdo de inserción". A través del

256. Vid. M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 127-133. Un estudio de la diversidad que caracteriza a los itinerarios de inserción, realizado a nivel comparado, y sin centrarse en la propuesta del modelo de ingreso mínimo de inserción, lo encontramos en VV.AA., *La inserción a debate*, cit., pp. 183-220.

257. Vid. sobre esta diversidad, atendiendo a cuestiones como quién determina el contenido de la inserción, cuándo debe decidirse, si participan o no los beneficiarios de la prestación en el diseño del itinerario, los instrumentos jurídicos por los que se formalizan,... M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 114 y ss.

primero se pretende diseñar el itinerario de inserción que debe seguir cada unidad familiar, para lo cual se tienen en cuenta las características y necesidades de cada caso, con el fin de lograr "la autonomía personal, familiar, social y laboral de los destinatarios del Ingreso Aragonés de Inserción"[258]. El "Plan individualizado se inserción" se elabora en un momento previo a la incorporación del beneficiario al programa, y en su diseño se produce una responsabilidad compartida. Intervienen los servicios sociales de base de los municipios, con la colaboración tanto de los equipos técnicos de apoyo del servicio provincial dependientes de la administración autonómica como, si es posible, de los perceptores de la prestación, con lo que se busca no sólo un conocimiento más directo de las necesidades de cada uno de los beneficiarios, sino también la implicación de los mismos en los procesos que les afectan. El "Plan individualizado de inserción" sigue la estrategia que marca la idea de la inserción como proceso, es decir, se trata de un itinerario individualizado que contiene un diagnóstico global de la unidad familiar donde se recoge la situación familiar, social y laboral y las necesidades y carencias de cada miembro de la unidad; unos objetivos a conseguir; y, en relación con éstos, unas actividades a desarrollar por cada miembro de la unidad familiar y, en su caso, por el conjunto de la misma. Estas actividades se formalizan a través de los "Acuerdos de inserción" y pueden consistir en acciones para apoyar el desarrollo personal, la convivencia y las relaciones sociales y familiares, en la potenciación de determinados hábitos y actitudes, en la adquisición de recursos personales, sociales y profesionales, así como en proporcionar los mecanismos que posibiliten el acceso a la inserción laboral. El "Acuerdo de inserción" aparece, de este modo, en un segundo momento, tras el "Plan individualizado de inserción", y supone la concreción de éste. Contiene las actividades específicas que debe realizar esa unidad familiar y sus miembros, los plazos que se consideran necesarios para su realización y el trabajador social que se va a encargar del seguimiento de esa unidad familiar[259]. Ambos, el "Plan" y el "Acuerdo", son incorporados de oficio por el ayuntamiento al expediente que se sigue en la tramitación de la solicitud de concesión del Ingreso Aragonés de Inserción. Sobre este expediente va a decidir la administración autonómica a través del servicio provincial de bienestar social y trabajo correspondiente, en quien recae la responsabilidad final sobre la aceptación o no de dicho itinerario de

258. Vid. arts. 17.1 de la Ley 1/93 y 16 del Decreto 57/94. La regulación establecida en el Decreto 57/94 parece un paso adelante en relación al anterior Decreto 21/93, ya que éste definía el Plan como un análisis de las características y necesidades de la unidad familiar, mientras que el actual lo hace como un proceso, un itinerario basado en dicho análisis.

259. La regulación aragonesa de los "Planes individualizados de inserción" y de los "Acuerdos de inserción", la tenemos en los arts. 17, 18 y 19 de la Ley 1/93 y 16, 17, 18, 19 y 20 del Decreto 57/94.

260. Vid. arts. 22 Ley aragonesa 1/93 y 27 Decreto 57/94.

inserción materializado en los citados instrumentos técnico-jurídicos[260].

Finalmente, y para completar la visión de la inserción como un proceso, después del diagnóstico y del diseño del itinerario nos queda la fase de seguimiento y evaluación de los "Planes" y de su concreción en los "Acuerdos". Estas acciones de seguimiento serán realizadas por un trabajador social que se asignará en el "Acuerdo de inserción" a cada unidad familiar y que pertenecerá a los servicios sociales de base de los distintos municipios que, no obstante, podrán requerir la colaboración de los de otras instituciones públicas o privadas. A su vez, estos servicios sociales de base, de forma periódica, y por lo menos semestralmente, remitirán a los servicios provinciales de bienestar social y trabajo un informe donde se relate el grado de consecución de los objetivos, el cumplimiento de los "Acuerdos de inserción" y de las actividades en él contenidas y otras circunstancias relevantes en relación al itinerario de inserción, como puede ser la aparición de nuevas necesidades. Con todo lo cual los citados servicios podrán decidir sobre la modificación o anulación del "Plan" y, consecuentemente, también de la prestación económica[261]. El cumplimiento de las actividades acordadas en estos instrumentos es obligatorio para la percepción de la prestación económica, no obstante, se admite una suspensión de esta obligatoriedad en situaciones, recoge el art. 20 del Decreto aragonés 57/94, de "excepcional gravedad" y "previo informe del servicio social de base, a propuesta justificada del trabajador social encargado del seguimiento". Es decir, este decreto viene a desarrollar la previsión contenida en el art. 19.4 de la Ley aragonesa 1/93, cuando establece la posibilidad de no aplicar el "Plan" en casos de "difícil reinserción", con lo que la retirada de la obligación de realizar el "Plan" no supone tanto eliminar el carácter condicionado del derecho a la prestación, como constatar la existencia de una especie de "lumpenproletariado" en sentido marxista, o, lo que es lo mismo, de una "pobreza despreciable" de la que se suponen pocas posibilidades de rehabilitación social[262].

Por otro lado, y junto a los "Planes individualizados de inserción" y a los "Acuerdos de inserción", la normativa aragonesa recoge otro instrumento, los

261. Vid. arts. 23 Ley aragonesa 1/93 y 31 Decreto aragonés 57/94. Además, este seguimiento continuado también permite la posibilidad de que los "Acuerdos de inserción" puedan ser modificados y adaptados a nuevas circunstancias conforme se cumplan objetivos, o surjan problemas. Esta modificación se realizará por los servicios sociales de base, a instancia del trabajador social, en colaboración con el equipo técnico del servicio provincial y con la autorización final del servicio provincial correspondiente. Vid. art. 17.5 Decreto aragonés 57/94.

262. Para una aproximación a esta "pobreza despreciable" nos puede servir, entre otros, X. Martínez Celorrio, "Marginalidad cautiva y pobreza despreciable: carreras de deculturización de jóvenes sin hogar", cit., pp. 133-135.

"Proyectos de inserción", que son los programas específicos, fuera de los recursos normalizados, que prevé el Ingreso Aragonés de Inserción, y en los que se llevan a cabo los procesos y actividades de inserción. En este punto también existe una cierta diversidad en las diferentes regulaciones, pues ni todos los programas de las distintas Comunidades Autónomas los prevén -por ejemplo, mientras los arts. 19 y 20 del Decreto madrileño 73/90 prevén la figura similar del "proyecto de integración", otras realidades, como La Rioja, no prevén ningún dispositivo de este tipo o similar-, ni donde se prevén tienen siempre el desarrollo suficiente para acoger a todos los beneficiarios de la prestación. En ambos casos, por inexistencia o déficit se debe recurrir a los recursos normalizados a los que deben acceder los receptores de los ingresos[263]. En la normativa aragonesa, tras su definición como "aquellos orientados a la integración social y laboral de colectivos marginados o al desarrollo de áreas territoriales con graves necesidades sociales", se recoge que pueden ser gestionados tanto por personas físicas como jurídicas, públicas o privadas, desarrollando su actividad en las áreas preventiva, formativa u ocupacional. Además, se establecen una serie de requisitos y características, como que no son exclusivos de programas de ingreso de inserción ya que pueden ir dirigidos total o parcialmente a sus beneficiarios; o que deben acreditar por parte del titular del Proyecto una cierta capacidad técnica, organizativa y económica; o que pueden ser financiados con cargo a los Presupuestos autonómicos, lo que da la idea de que aunque admiten la gestión por personas públicas son un intento por descongestionar, o privatizar, la administración asistencial, dando juego a la iniciativa privada, eso sí con dinero y con control de la administración pública[264].

No obstante, y aunque el modelo de la regulación aragonesa es un buen ejemplo para acceder a estos instrumentos, si retomamos la diversidad que señalábamos unas líneas más arriba nos encontramos con muy diferentes situaciones. Así, para los casos a los que nos estamos refiriendo en este capítulo, y al margen de la ya tratada regulación aragonesa, las normativas francesa, madrileña, catalana y vasca de una u otra forma prevén los instrumentos necesarios para llevar a cabo las labores de apoyo a la inserción que los beneficiarios de los diversos programas requieren. Convenios, planes, contratos,

263. Vid. M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laparra, *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 138-144. Es conveniente la creación de un instrumento específico para la inserción, ya que la asimilación de la estructura de la inserción con la de los servicios sociales se presenta como un riesgo para el diseño de la renta mínima de inserción. Vid. R. Aliena Miralles, *Rentas mínimas de inserción social*, cit., p. 35.

264. Vid. arts. 20 y 21 Ley aragonesa 1/93 y 21, 22, 23, 24, 25 y 26 Decreto aragonés 57/94.

son figuras que en estas regulaciones actúan como pantallas donde se refleja la importancia que la inserción tiene, por lo menos sobre el papel, para los diferentes legisladores. Sin embargo, también existen otras normativas, como la riojana, donde el desarrollo de los instrumentos jurídicos destinados, por lo menos teóricamente, a favorecer la inserción de los beneficiarios de la prestación no ha encontrado tanto eco como en aquellas regulaciones a las que nos acabamos de referir. Si, por ejemplo, y como contraste con la regulación aragonesa que acabamos de comentar, atendemos al caso de la normativa riojana, esto puede ser debido bien, simplemente, al hecho de que toda la regulación riojana del ingreso, y no sólo en lo relativo al elemento de la inserción, se encuentra trabajada con menor detalle, algo a lo que no pueden resultar ajenos los instrumentos jurídicos destinados a la inserción; o bien, de manera más específica, a que la misma concepción de la inserción en el programa del Ingreso Mínimo de Inserción riojano no está tan desarrollada como en las anteriores regulaciones, lo cual puede ser un signo de que a la inserción se le da menos importancia que en aquellas. En este sentido, y al margen de la no existencia de artículos y capítulos dedicados a la inserción, sino meras referencias en la Exposición de Motivos y en alguna que otra disposición, un dato que puede apuntar la posibilidad de afirmar la infravaloración que sobre la inserción tiene la regulación riojana con respecto a otras, es la consideración explícita de que se trata de una "contraprestación", con lo que, por lo menos nominalmente, se limita su concepción como derecho. Más en concreto, de la lectura de los arts. 8.2 relativo a las obligaciones del beneficiario, y 12 donde se regula el procedimiento para la tramitación del ingreso, ambos del Decreto 68/90, se puede deducir, en primer lugar, que es la Comunidad Autónoma quien determina el contenido de la inserción sin contar con la participación de otras instituciones o del propio interesado; además, que se formaliza, en consonancia con la idea de la contraprestación, en un contrato de inserción; que puede contener actividades de carácter social, de formación profesional o educativo; y, finalmente, que como en todos los demás ingresos mínimos de "segunda generación", su cumplimiento es obligatorio para la percepción del ingreso, para lo cual se prevé un seguimiento a cargo de los servicios sociales de base[265].

265. Aunque de una forma menos explícita que en otros casos como el aragonés, también en la normativa riojana podemos hablar de esa idea de tratamiento individualizado que remite a la inserción como proceso. Esto se pone de manifiesto en el artículo 12 que regula la tramitación y que admite la existencia de un informe y de un seguimiento de las acciones previstas. Como arriba hemos comentado, el seguimiento es a cargo de los servicios sociales de base, pero la decisión sobre la modificación o extinción, así como sobre medidas que se consideren precisas para el cumplimiento de la prestación, es responsabilidad de la Consejería correspondiente.

En definitiva, con la obligación de suscribir un acuerdo de este tipo para poder recibir la prestación económica no se trata de una limitación más a la condición de derecho, sino que nos sirve, en el plano de las funciones latentes de estos instrumentos de intervención social, para realizar una lectura de los mismos en clave de normalización y, por lo tanto, de defensa social. Con la vista puesta en fines de defensa social los ingresos mínimos de inserción presentan un planteamiento de sutilización de los mecanismos de control y dominación social. Se revisten, ciertamente, de la forma tradicional de una prestación económica en una línea que podríamos considerar dentro de un proceso de profundización del Estado del bienestar y que lleva a desarrollar un derecho con fines distributivos y de garantía de un mínimo vital. Sin embargo, no es menos cierto que la existencia de estos acuerdos, que algunas regulaciones no dudan en denominar contraprestación, trasluce que las políticas de inserción en que se incardinan estos ingresos consisten en algo más que el aparente deseo por contribuir al acceso de todas las personas a una condición de ciudadanía social plena. En esta doble faz de las políticas sociales, y en concreto de los ingresos mínimos de inserción, venimos insistiendo a lo largo de todo este trabajo, y el ser consciente de ella nos hace, por lo menos, ser cautos a la hora de analizar y valorar las intenciones y los efectos de las mismas. Por este motivo, y sin por ello ignorar las funciones redistributivas y de asegurar un mínimo de bienestar a los más desfavorecidos, vamos a prestar especial atención a lo largo del siguiente epígrafe a lo que este elemento de las acciones de inserción supone como reflejo de las funciones latentes de los ingresos mínimos de inserción y a las paradojas que la atención sobre las mismas viene a delatar[266].

266. Como dice Merton: "El concepto de función latente amplía la atención del observador más allá de la cuestión de si la conducta consigue o no su finalidad confesada (...). El descubrimiento de las funciones latentes representa progresos importantes de los conocimientos sociológicos (...). Como las funciones latentes se apartan más o menos de las funciones manifiestas declaradas, la investigación que descubre funciones latentes produce con frecuencia resultados 'paradójicos'"; R. K. Merton, *Teoría y estructura sociales*, cit., pp. 74 y 78. En este mismo sentido, y centrándose en las paradojas y cautelas que ofrece un análisis de este tipo en relación al derecho regulativo, vid. M. Calvo García, "Paradojas regulativas: las contradicciones del derecho en el Estado intervencionista", cit., sobre todo, pp. 122-126. Una perspectiva similar se utiliza en los análisis que de las políticas sociales y de la reforma del derecho de protección de la infancia se realizan, respectivamente, en A. García Inda y R. Susín Betrán, "Políticas sociales y derecho", cit., pp. 131-155; y T. Picontó, *La protección de la Infancia (Aspectos sociales y jurídicos)*, cit., pp. 140-153. En relación al significado de funciones latentes y manifiestas, véase también la bibliografía citada en el segundo epígrafe de este capítulo IV.

### *3.4-Los ingresos de inserción en la tendencia hacia la asistencialización del Estado del bienestar*

#### 3.4.1-El rasgo de la subsidiariedad como antesala del carácter asistencial

Otra de las características que señala Euzéby que deben compartir los diferentes programas para ser considerados como programas de rentas mínimas es la subsidiariedad. Sin embargo, a la hora de exponer este rasgo lo vamos a hacer como parte de otro más amplio que aunque no se encuentre entre los citados por Euzéby también lo comparten las diferentes rentas mínimas en sus diversas versiones, el carácter de prestaciones asistenciales. Así, en primer lugar, el rasgo asistencial tiene como manifestación para el caso español la adscripción de las rentas mínimas a los sistemas de asistencia social. Lo que al margen de que nos encontremos ante prestaciones no contributivas, es decir, cuya financiación es pública, con cargo a los presupuestos, determina que de acuerdo a lo ya explicado y al reparto competencial establecido en la Constitución, estos ingresos sean en el Estado español competencia de las Comunidades Autónomas. En este sentido, resultaba muy claro y explícito el anterior Decreto aragonés 21/93, de 6 de abril, hoy derogado, y que establecía en su Exposición de Motivos que:

> "La Ley 1/93, de 19 de febrero sobre Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, introduce en el sistema prestacional de asistencia social de la Comunidad Autónoma de Aragón el Ingreso Aragonés de Inserción"[267].

El rasgo asistencial se refuerza por la forma de atribución de la prestación, que resulta ser de acuerdo a los procedimientos habituales de la asistencia social. Se exige una previa solicitud del posible beneficiario,

> "El reconocimiento del ingreso mínimo de inserción se realizará previa solicitud de la prestación (...) por parte de las personas interesadas"[268].

267. La Ley aragonesa 1/93 no realiza manifestaciones tan explícitas pero es bastante clara al referirse a su marco normativo, el Estatuto de Autonomía en cuanto asume competencias en materia de asistencia y la Ley 4/87, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social. En el mismo sentido, por ejemplo, tenemos las referencias que al Estatuto de Autonomía de Cataluña y a su posterior desarrollo legislativo realiza el apartado I del Preámbulo de la Ley catalana 10/97.

268. Vid. art. 25 del Decreto vasco 198/99 y de forma genérica el art. 45.1 de la Ley 12/98. En el mismo sentido, véanse, por ejemplo, los artículos 22 de la Ley aragonesa 1/93 y 27.1 del Decreto aragonés 57/94; y art. 11 del Decreto riojano 68/90. Menos explícitas resultan las normativas madrileña, aunque no deja de referirse al "solicitante"; y, hasta la llegada de la Ley catalana 10/97, la catalana. Esta última recogía en el artículo 7.5.a) de su

Tras la solicitud se abre un período de instrucción que -salvo silencio administrativo que, por otro lado, se resuelve expresamente de forma positiva en alguna regulación, art. 48.1 Ley vasca 12/98, al igual que en la previsión del procedimiento común establecido en la Ley 4/99, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y al contrario que en alguna Comunidad como la aragonesa donde se podría plantear algún problema de legalidad[269]- concluye en una decisión por parte del órgano administrativo correspondiente, que aunque como ya sabemos juega dentro de una cierta discrecionalidad legal, también conocemos es una decisión susceptible de recurso[270]. Además, y en relación con este procedimiento, se condiciona la concesión del ingreso a un examen de los recursos disponibles, patrimonio e ingresos, por parte del posible beneficiario, estableciéndose, como hemos visto para las diferentes regulaciones autonómicas, diversos regímenes más o menos severos y con más o menos incompatibilidades con otros ingresos. Esto último, a su vez, nos devuelve a la subsidiariedad o, en su caso, complementariedad de las rentas mínimas. Esta característica está

---

Decreto 228/95, la posibilidad de que fueran los "profesionales de los equipos de atención primaria" quienes no sólo recibían, sino detectaban "casos de personas y familias" que se pudieran incorporar al programa. Sin embargo, la Ley catalana 10/97 establece en el art. 9.1 que "la renta mínima se concede a los solicitantes", e indica en el 9.4 que los que quieran ser beneficiarios "deberán dirigirse a los correspondientes servicios sociales".

269. La citada Ley 4/99, de 13 de enero, establece en su artículo 43 que como regla general en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, y salvo que una norma con rango de ley o norma comunitaria establezca lo contrario, funcionará el silencio positivo como una forma de evitar perjucios al ciudadano. Mientras, la regulación aragonesa no realiza ninguna previsión a nivel de norma legal, con lo que entiendo debería funcionar el silencio con efectos positivos. No obstante, con la única habilitación del art. 28.5 del Decreto 57/94, de rango inferior a ley, la administración aragonesa, como lo demuestran los impresos de justificación de presentación de solicitud al Instituto Aragonés de Servicios Sociales, viene aplicando el silencio negativo.

270. Vid. las normas comunes de procedimiento recogidas en los arts. 45 y ss. de la Ley vasca 12/98 y, específicamente, 25 a 30 del Decreto 198/99; 22 Ley aragonesa 1/93 y 27 y 28 del Decreto aragonés 57/94, este último de acuerdo a la redacción introducida por el Decreto 179/94; 26 y 27 Decreto madrileño 73/90; y 12 del Decreto riojano 68/90. La regulación catalana, dada la complejidad administrativa de su modelo, que, por otro lado, se ha ido reduciendo con sus diferentes normas, plantea algún problema de sistematicidad. Esto era más manifiesto en el Decreto 228/95, sin embargo, la Ley catalana 10/97, con los artículos 9, 10, 11 y 12 y el 9 del Decreto 306/98, regulando el tema de forma muy similar en lo sustancial, han venido a introducir un punto notable de orden en el modelo. Finalmente, otro dato a destacar es que en la mayoría de normativas estudiadas nos encontramos con artículos que hacen mención expresa de la garantía de confidencialidad de los datos que obtiene la administración en el proceso de instrucción. Vid. arts. 49 Ley vasca 2/90; 22.5 Ley aragonesa 1/93; 30 Decreto madrileño 73/90; y 13 Ley catalana 10/97.

relacionada con la funcionalidad del ingreso mínimo como última red de seguridad, y significa que se puede ser beneficiario del ingreso mínimo siempre que no se haya podido acceder a una mínima cantidad económica, bien a través del trabajo, de prestaciones o, incluso, a través de la obligación de alimentos, es decir, siempre que se constate la falta de recursos para la satisfacción de unas necesidades básicas. Además, la subsidiariedad puede no ser tal sino complementariedad, lo que guarda estrecha relación con el carácter diferencial de la prestación que, como hemos visto en páginas anteriores, tiene que ver con la forma de determinar la cuantía exacta que se tiene derecho a percibir y establece un ajuste de la prestación a cada realidad económica concreta[271].

3.4.2-La asistencialización como elemento explicativo del elemento inserción

Entre las causas de esta tendencia hacia la asistencialización, y tras el escudo de los problemas financieros, se encuentran las mayores posibilidades de control social que ofrece a los Estados un sistema asistencial frente a uno de seguros. No obstante, y dado que la población potencialmente beneficiaria de un sistema asistencial, como el caso de los beneficiarios del ingreso mínimo, es una población sobre la que recae la sospecha de acudir a dicho sistema como una forma de huida de la disciplinación introducida a través del trabajo, el legislador está obligado a envolver a las normas que ponen en marcha estos ingresos de una estrategia de legitimación. Se entienden, de este modo, las referencias que aparecen en las diversas regulaciones al interés desde el poder público por conseguir un diseño de estos ingresos mínimos que evite cualquier grado de asistencialización en el sentido de contribuir a crear y consolidar una subclase de "asistidos permanentes". Y esto no sólo en lo que se refiere a su contenido real, sino también en lo referente a la imagen que se tenga de estas medidas de intervención social. Las regulaciones que positivizan estas medidas forman parte de una estrategia que pretende realizar la función de exhibir su virtualidad en cuanto instrumento para llevar a cabo una reforma y una superación de una situación no aceptable y creadora de "clientes". De allí que las diferentes normativas se muestren así mismas como

271. En este sentido, el artículo 3 de la Ley aragonesa 1/93 establece que la concesión de la prestación económica "será subsidiaria y, en su caso, complementaria, de cualquier otro tipo de recursos o prestaciones a los que tenga derecho la unidad familiar". Vid. también, arts. 17.2.a) de la Ley vasca 12/98; 2 Decreto riojano 68/90; y el apartado II del Preámbulo de la Ley catalana 10/97, así como sus artículos 1, en relación a la subsidiariedad, y 19.2, sobre el posible carácter complementario de la renta con respecto a otros ingresos. En una línea similar, prestando atención al carácter diferencial de la prestación, art. 2.a) del Decreto madrileño 73/90.

unos instrumentos nuevos y superadores de los "ruidos asistencialistas" que provocan otras medidas de intervención en el campo de la pobreza[272].

De esta forma, y en el marco del enfrentamiento al que antes hemos aludido con los detractores de esta medida, se considera importante dar la imagen de que ésta no sirve para la creación y consolidación de un nueva clase de "asistidos permanentes" o "cronificados", de lo que era un claro ejemplo la anterior Ley vasca 2/90 cuando se refería a esta medida diciendo que "no pretende crear una nueva clase pasiva, cronificando su situación". En una dirección similar, pero en positivo, la actual Ley vasca 12/98, centra su discurso en los convenios de inserción, y en que no sólo sirven para materializar un acuerdo y unas acciones de inserción, sino que más bien destacan por posibilitar una acción participativa de los beneficiarios de estas medidas:

> "Este compromiso representa para el individuo su derecho a tomar parte activa en la vida social, su inserción en el sistema y no su dependencia del mismo. Asimismo, pone de relieve la necesidad que la sociedad tiene de su participación, garantizando, en suma, la igualdad de las partes intervinientes".

Pero volviendo al tema de la potencialidad de control que ofrece un sistema asistencial frente a uno de seguros, junto a este interés por "cuidar la imagen" y marcar distancias con cualquier grado de asistencialismo, existe otra vertiente en la estrategia latente que subyace en las diferentes normativas. Así, la lógica asistencial queda de manifiesto con la estrategia que comparten estas medidas y que lleva a someter a los beneficiarios hacia un control más directo. De allí la sustitución de la objetividad y distancia de otras prestaciones por un tratamiento más personalizado y directo, un seguimiento individualizado y una evaluación constante y permanente que delatan la función latente de control-censura social llevada a cabo a través de los ingresos mínimos. Esto, a su vez, resulta más evidente en los ingresos mínimos de segunda generación, los ingresos mínimos de inserción, entre los que se encuentran los ingresos mínimos de las diferentes Comunidades Autónomas. En sus regulaciones aparecen artículos con los que se pretende la introducción de una cierta lógica político-burocrática que permita un margen de actuación suficiente en la aplicación del derecho, de cara no sólo a posibilitar el cumplimiento de los objetivos político-asistenciales, sino también con el fin de realizar su virtualidad como meca-

272. Dentro de las funciones latentes de las normas jurídicas no es extraño encontrar un cierto afán de exhibicionismo con pretensiones legitimadoras. En torno a esta función "exhibicionista", podemos citar el caso de la Ley noruega de 1948 sobre trabajo doméstico, donde parece que importaba más dicha función que la misma efectividad de la norma, que, por otro lado, resultó inaplicada. Vid. V. Aubert, "Algunas funciones sociales de la legislación", cit., pp. 121-131.

nismo de control social en la gestión de esas poblaciones pobres y potencialmente peligrosas. Es el caso, en lo que se refiere a esto último, de los artículos donde se establece un sistema de obligaciones para el beneficiario de la prestación y para todos los miembros que componen la unidad familiar; o de los que se refieren al régimen de suspensión o extinción del derecho a percibir la prestación económica por incumplimiento de las obligaciones; o de los que recogen un sistema de sanciones que permiten mantener en una situación de "prueba constante" a los beneficiarios y a sus comportamientos; o, de otra parte y entre otros, de aquellos que establecen las condiciones para su renovación pasado un plazo concreto, un determinado seguimiento y una evaluación positiva sobre el cumplimiento de un plan, acuerdo o contrato individualizado de inserción.

Las funciones latentes de ajuste y control social que desarrollan los ingresos mínimos de inserción guardan su razón de ser en la necesidad que tiene todo sistema de gestionar los riesgos que su propio desarrollo genera. Es decir, la estabilidad que requiere todo sistema lleva a una preocupación por las consecuencias de ciertos comportamientos que, en un entorno de pobreza y marginación, tienden a alejarse de los ejes que han sido establecidos como de normalidad. Es por ello que los acuerdos y acciones de inserción que aparecen como obligaciones del beneficiario de la prestación se enmarcan dentro de una estrategia global, comprensiva no sólo de acciones en el campo de la pobreza, y diseñada con fines de prevención social. Así, y como ya hemos visto en análisis precedentes, los ingresos mínimos de inserción responden a una situación de creciente vulnerabilidad social, de creciente aumento de las situaciones de riesgo social, en la que la intensificación de las desigualdades sociales pone en evidencia las insuficiencias actuales del tejido social primario en su función de estructuración social. Ante esta situación, se presenta como inevitable la intervención estatal en un papel de recomposición de unas estructuras sociales quebradas. El Estado social, en proceso de redefinición, interviene a través del derecho útil procediendo a la regulación de las relaciones sociales de acuerdo a los valores sociales dominantes, lo cual significa, por otro lado, el alejamiento de los registros de neutralidad en los que se movían tradicionalmente los modelos jurídicos.

En este sentido, los ingresos mínimos de inserción, como manifestación de este derecho útil, contribuyen a la imposición de los valores dominantes a través de la ya referida obligación que tienen los beneficiarios de los programas de participar en las diferentes acciones de inserción con la suscripción de los correspondientes acuerdos y convenios de inserción. Esta obligación, que supone una indudable limitación a la condición y ejercicio del ingreso como un derecho, nos muestra un cambio en la estrategia del legislador a la hora de diseñar medidas con las que enfrentarse a los problemas de desestructuración

social. Que hoy no se apliquen en el campo de la pobreza medidas estrictamente represivas que carecerían de cualquier tipo de legitimación fueran cuales fueran sus resultados, no significa que se opte por medidas de política social que profundicen en el acceso a la condición de ciudadanía social. Al contrario, en el marco de las crecientes críticas al modelo de Estado providencia, los ingresos mínimos de inserción suponen una manifestación de lo que algún autor ha denominado "ascenso del Estado penal", ya que el condicionamiento del derecho a la recepción de la ayuda a la adopción de las normas de comportamiento, familiar, educativo, relacional, ..., junto a las exigencias de tipo burocrático que implícitamente se exigen en el momento de la solicitud, nos permiten afirmar que estos ingresos entran dentro de la transformación de los servicios sociales en instrumentos de vigilancia y control. O, lo que es lo mismo, en la sustitución de un Estado providencia por otro de marcado carácter disciplinario.

De esta forma, y ante la imposibilidad de sostener las políticas de defensa social en medidas estrictamente represivas, se ponen en marcha instrumentos del tipo de los ingresos mínimos de inserción, los cuales, en el marco del Estado social, y desde una perspectiva basada en la prevención, actúan facilitando, en primer lugar, el análisis de la presencia objetiva de un riesgo social; y, en segundo lugar, poniendo en práctica técnicas propias de la sociedad disciplinaria "foucaultiana". En concreto, la escasez económica sirve como elemento identificativo y objetivador de una situación de riesgo, si bien se es consciente de la complejidad de la situación y de allí que las políticas puestas en marcha para desactivar estas situaciones de riesgo comprendan soluciones no exclusivamente económicas, las acciones de inserción, desde las que se pretende servir de elemento de organización y disciplinación social. Con las acciones individualizadas de inserción y, sobre todo, con la obligación de realizarlas para poder recibir la prestación económica, nos alejamos cada vez más de lo que Ian Gough denominó la era del Estado del bienestar[273], al tiempo que nos adentramos en la del Estado disciplinador. No se trata, como ya hemos indicado en otros capítulos, de anular completamente la intervención estatal en el terreno social, haciendo desaparecer todo vestigio de política social, algo, por otro lado, completamente inviable en una sociedad donde el otro elemento de integración, el trabajo, se ha transformado en elemento de dualización. Sino que este tránsito del Estado redistributivo al Estado disciplinador se realiza a través de un proceso mercantilizador que propicia la aparición de un Estado del bienestar austero que, paradójicamente, crea, a su vez, unos espacios desmercantilizados por medio de los ingresos de inserción.

273. Vid. I. Gough, *Economía política del Estado del bienestar*, cit., pp. 47 y ss.

Esta paradoja se viene a resolver, en cierta medida, con la existencia de la contraprestación, con la obligación de realizar las acciones de inserción. Estas acciones de inserción, convertidas en auténticas contraprestaciones, suponen la contractualización del ingreso mínimo de inserción, y es que, como dice Castel, "quien no puede pagar de otro modo tiene que pagar con su persona"[274]. Es decir, contemplado el elemento inserción a través de la perspectiva de la contraprestación, la existencia de las citadas acciones y actividades de inserción se explica por el hecho de que nadie debe dar nada sin recibir nada a cambio, puesto que de no ser así se estaría fomentando la "cultura del subsidio", el asistencialismo en su estilo más tradicional. De esta forma, y siempre desde esta perspectiva, el sujeto beneficiario se compromete, o es obligado, a someterse a una serie de programas no sólo tendentes a su recuperación y promoción personal, social y laboral, sino también a facilitar la imposición de una lógica de puro "activismo". Esta, por su parte, se traduce en que la contraprestación consiste en mera actividad, sea la que sea y sirva o no realmente para dotar al individuo de un mayor grado de autonomía. Aunque, lógicamente, y en un marco donde la "ética del trabajo" tiene mucho que decir como elemento de organización social, esta actividad adquirirá un mayor grado de legitimidad, tanto de cara a los propios beneficiarios que aspiran a participar en la sociedad a través de un trabajo, como de cara a una opinión pública recelosa de un reparto indiscriminado a favor de los más pobres, siempre que consista en acciones tendentes a recuperar al individuo para el trabajo y que eviten cualquier desincentivo hacia éste[275]. La obligación establecida por las diversas normativas de la contraprestación hace, de este modo, que los ingresos mínimos de inserción participen de la dinámica mercantilizadora dominante, consecuencia de la extensión de la lógica del mercado a toda la sociedad, de la "colonización económica" de ésta y que concluye con la redefinición del Estado del bienestar redistributivo hacia el denominado Estado del *workfare.* Es decir, aunque ciertamente en menor medida que otras manifestaciones de subsidios activos o que las modalidades de empleo social protegido, los ingresos mínimos de inserción vienen a constituirse como una forma de *workfare* [276].

274. R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social,* cit., p. 477.

275. En este sentido, véanse las aportaciones que centradas en el modelo de campos de trabajo desarrollados en Navarra se exponen en M. Aguilar, C. Corera, M. Gaviria y M. Laparra, *El salario social sudado. Los campos de trabajo experimentales del proyecto 'Búscate la Vida' en Navarra,* cit., pp. 177 y ss.

276. Con el término *Workfare State* se hace referencia a un modelo de Estado de tendencia asistencialista y que enlaza los derechos sociales con la disposición al trabajo de sus beneficiarios. En ibídem, p. 281 encontramos la siguiente definición de *workfare* : "Se utiliza para designar los mecanismos de exigencia de las contrapartidas de trabajo o asistencia forzosa de actividades que se han ido estableciendo en algunos países como condición para

Por otro lado, todo este fenómeno de contractualización de las políticas que administran lo social no es casual, sino que "traduce, y al mismo tiempo impulsa, una recomposición del intercambio social cada vez más individualista"[277]. Las políticas de inserción, entre las que se encuentran los ingresos mínimos de inserción, en principio, se presentan como unas políticas de carácter transitorio que aparecen en un momento, inicios de los ochenta, de gran turbulencia para la estabilidad que en su día proporcionara la extensión de la sociedad salarial. De allí que su función manifiesta sea la de contribuir a que las personas en situación de dificultad reciban una ayuda no limitada a lo económico para que facilite el mantenimiento, o la recuperación, según el caso, de unos vínculos que le permitan acceder a una condición suficiente de autonomía personal. Esto, para lo que nos interesa, los ingresos mínimos de inserción, queda expuesto de manera explícita, bien en las diversas exposiciones de motivos, o bien en los primeros artículos de las diferentes normativas. Así, por ejemplo, y recogiendo la regulación más significativa, la francesa, ésta establece en el párrafo segundo de su artículo 1:

> "La inserción social y profesional de las personas con carencias constituye un imperativo nacional. Con este fin se ha constituido la Renta Mínima de Inserción o Ingreso Mínimo de Inserción".

Con el objeto de lograr esta finalidad manifiesta se diseñan las acciones y planes de inserción, las contrapartidas a la prestación económica a las que nos estamos refiriendo. Sin embargo, y partiendo de la citada función declarada, los resultados obtenidos no parecen los esperados, sobre todo, en los análisis que se realizan de aquellas políticas de inserción que llevan más tiempo en marcha, como es el caso de las que se desarrollan en Francia. Los resultados de estas políticas, y entre ellas, por supuesto, el ingreso mínimo de inserción, demuestran, por un lado, su incapacidad para conseguir que los "supernumerarios", los "inútiles para el mundo", salten la barrera de la precariedad, de la provisionalidad, de la falta de vínculos estables; y, por otro lado, y correlativamente, su contribución a la consolidación de la figura de los insertados perpetuos, es decir, de aquellos que se ven incapaces de acceder a la condición de integra-

percibir ayudas económicas públicas, cuya finalidad declarada es disuadir a solicitantes no merecedores y/o poco inclinados a trabajar". Vid. también para comprender este proceso del *welfare* al *workfare*, ibídem, pp. 43-45; L. E. Alonso y A. Jerez, "Hacia una politización del tercer sector", A. Jerez (Coordinador) *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*, cit., pp. 212-217; y aunque si bien la severidad del modelo europeo no es la misma que la del americano, S. Morel, "Le workfare aux États-Unis", en S. Paugam (dir.), *L'exclusion: l'état des savoirs*, Editions La Découverte, Paris, 1996, pp. 472-483. Finalmente, para una aproximación general y crítica a los subsidios activos, G. Standing, "El camino hacia el subsidio activo", en *Revista Internacional del Trabajo* 4, 1990, pp. 499-515.

277. R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., p. 474.

dos y para los cuales la inserción ha pasado de ser una etapa a un auténtico estado[278]. De esta forma, y atendiendo a los escasos resultados obtenidos de acuerdo a la función manifiesta, esto nos confirma en el valor simbólico de las acciones de inserción y, a la vez, en la creencia de que existen unas funciones latentes que alimentan la pervivencia de estas medidas. No se puede hablar de que las políticas de inserción en general y las políticas de ingresos mínimos de inserción en particular, sean unas medidas absolutamente ineficaces, sino que se trata de una ineficacia relativa. Es decir, que si bien con ellas no se realiza una defensa de los desventurados, sí que cumplen una función eficaz como elementos disciplinadores y protectores del sistema frente a los pobladores del "basurero social". Los ingresos de inserción no vienen a contribuir al desarrollo de la participación y de la ciudadanía social, sino que dado su carácter asistencial y como instrumentos de vigilancia y control social que sustituyen a los servicios asistenciales del Estado de bienestar, contribuyen a la consolidación del "Estado disciplinario", o como dice Wacquant "Estado penal", que no sólo se manifiesta entre nosotros a través de un código penal y unas cárceles[279].

Estas funciones latentes en relación al elemento de la contraprestación del contrato de inserción al que se obliga al beneficiario, tienen que ver con la transformación que no sólo las políticas sociales sino todo el orden social está sufriendo en una línea desinstitucionalizadora. Con esta transformación triunfa la individualidad, y no tanto en el sentido positivo de reivindicación del individuo y de su autonomía, a lo que se podía pensar que iban dedicados los ingresos de inserción, como, sobre todo, en el de la aparición de un individualismo de masas o individualismo negativo, caracterizado por la falta de vínculos y de autonomía y con un fuerte contenido anómico[280]. Trasladado este

278. Vid. ibídem, pp. 422-439, donde para el contexto francés y estableciendo la diferencia entre integración e inserción, se analizan a partir de sus resultados, las limitaciones de las diferentes políticas de inserción, y entre ellas los ingresos mínimos de inserción. Vid. también, VV. AA., *La inserción a debate*, cit., pp. 159-179, que aporta útiles reflexiones para comprender los problemas de la aplicación de las diferentes políticas de inserción, entre ellas, los ingresos de inserción.

279. Cfr. L. J. D., Wacquant, "El ascenso del 'Estado penal' en Estados Unidos", en *El País* de 5 de marzo de 1997, p. 11. Aunque nos sirve el análisis de este autor, conviene tener en cuenta que la utilización que realiza del término "Estado penal", marca una cierta diferencia con la que se lleva a cabo desde la tradición europea. Para entender cómo las exigencias disciplinarias llevan a una transformación e intensificación de la represión penal al ritmo de las mutaciones del mercado laboral, véase T. Godefroy, "Nouvelle donne sur le marché du travail, nouvelle économie répressive?", en S. Paugam (dir.), *L'exclusion: l'état des savoirs*, cit., pp. 449-459.

280. Sobre este individualismo negativo o de masas, véase R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 465 y ss.; M. Gauchet, "La société d'insécurité. Les effets sociaux de l'individualisme de masse", en J. Donzelot (dir.), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, cit., pp. 169-187; P. Barcellona, *El individualismo propietario*, cit., pp. 125 y ss.; y J.-P. Fitoussi y P. Rosanvallon, *Le nouvel âge des inégalités*, cit., pp. 32-34.

individualismo al ingreso de inserción, significa que el beneficiario para poder recibir la prestación económica debe comprometerse a celebrar un acuerdo o contrato de inserción que refleja, con la imposición de un marco contractual en las políticas sociales, la asistencialización de éstas. Este acuerdo se realiza de forma individual entre el beneficiario, o la unidad familiar perceptora, y la administración, que variará dependiendo de cada regulación en particular[281]. Sin embargo, y con el fin de permitir un control más rápido y directo, va a ser una administración cercana, normalmente a través de los servicios sociales de base municipales, la responsable de determinar las acciones y compromisos, a la vez que se responsabiliza de realizar el seguimiento de dichos acuerdos, mientras que otra administración, la foral o la autonómica, será la encargada de dar su conformidad y aprobar los convenios y acuerdos. Así, el agente social que representa a la administración se arroga la capacidad de imponer su "magistratura moral", decidiendo sobre el contenido de ese contrato y reavivando, en cierta medida, el peligro de restablecer, al modo de los antiguos tratamientos de la pobreza, una relación entre el grado de fidelidad y la posibilidad de ser socorrido. Con este recurso al contrato y, consecuentemente, a una individualización en la administración del tratamiento de las poblaciones pobres, no sólo se deja "traslucir la impotencia del Estado para manejar una sociedad cada vez más compleja y heterogénea mediante ordenamientos singulares", sino que, y sobre todo, se posibilita la gestión de las desigualdades a partir de su individualización, diluyendo un problema que es social en algo estrictamente personal[282].

Continuando con el tema de la contraprestación, aunque es cierto que otra característica de los ingresos mínimos es que se presentan como prestaciones a"fondo perdido", esto acepta algún matiz, sobre todo, en las rentas mínimas de segunda generación debido a la naturaleza bifronte de la prestación, ingreso más inserción[283]. Así, aunque aparecen como mecanismos para

281. La precisión entre el beneficiario o la unidad familiar perceptora se debe a que, como sabemos, la prestación tiene carácter familiar, aunque el titular sea una persona, y ello hace que se puedan establecer obligaciones sólo al titular de la prestación o a toda la familia. En este sentido, por ejemplo, los arts. 21 y 22 del Decreto madrileño 73/90 prevén que con el mínimo de un Contrato de Integración por unidad familiar, adquieran compromisos todas aquellas personas mayores de edad que la componen y estén en "mayor disposición o aptitud para lograr la integración que se persigue". De forma similar, el art. 17 de la Ley aragonesa 1/93 prevé en su apartado 1 la existencia de un Plan Individualizado de Inserción para los destinatarios del Ingreso, y en su apartado 2 recoge la posibilidad de establecer programas para el conjunto de la unidad familiar.

282. Cfr. R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 473-476.

283. Vid. arts. 3 de la Ley aragonesa 1/93 y 5.2 del Decreto 57/94, que establecen expresamente el carácter de "a fondo perdido" que tiene la concesión de la prestación económica.

ejercer el derecho a la inserción, también pueden verse como "pagos" a una prestación monetaria que buscaría, si no una rentabilidad económica, sí una rentabilidad social en forma de facilitar la reproducción pacífica del sistema. Se impone, pues, a través de las obligaciones de suscribir acuerdos, planes individualizados y contratos de inserción o integración una lógica de desconfianza. Pero la desconfianza hacia el beneficiario de la prestación no sólo da lugar a estas obligaciones, sino también, por un lado, a otro tipo de contraprestaciones que, en principio, parecen menos severas, como la obligación de buscar trabajo, la obligación de escolarizar a los menores que tengan a su cargo, la prohibición de ejercer la mendicidad, o el control sobre cómo se gasta la prestación económica, lo que no deja de darle un cierto tono finalista a la misma. Y, por otro lado, esta desconfianza también se encuentra reflejada en la existencia de un sistema de sanciones que permite mantener "a prueba", de forma constante y continuada, a los beneficiarios de las prestaciones. En este sentido, en la mayoría de las normativas nos encontramos únicamente con el reconocimiento de la posibilidad de extinguir la prestación en caso de haber incumplido alguna de las obligaciones, o cuando se hubiera producido alguna actuación fraudulenta destinada a obtener o a mantener la prestación económica[284]. Mientras que en la normativa vasca y como comenta la Exposición de Motivos de la Ley 12/98, una de las "razones de importancia" que justifican el que se lleve a cabo una nueva regulación en el tema de la lucha contra la exclusión es "la inexistencia de un régimen de infracciones y sanciones". Lo que lleva a que en el interior de la norma en cuestión no sólo existan, como ocurre en las demás normativas, disposiciones referidas a la extinción del ingreso cuando se incurra en el incumplimiento de alguna obligación, sino que además encontremos todo un capítulo, el Capítulo X, arts. 51 a 57, que establece, tras la determinación de los "sujetos responsables", una detallada tipología de infracciones leves, graves y muy graves referidas casi exclusivamente a las actuaciones fraudulentas. Lógicamente, estas disposiciones se acompañan, tras un artículo dedicado a la concurrencia de infracciones, con un sistema de sanciones que van desde el simple apercibimiento para la única infracción no referida a actuaciones fraudulentas, el incumplir una obligación relativa a la comunicación de cambio de domicilio; a un régimen de

284. En este sentido, véase la regulación aragonesa que, a su vez, establece varios sistemas de sanción ante el incumplimiento de las diferentes obligaciones. Así, según se aprecie una "actuación negligente del beneficiario en el cumplimiento de las obligaciones", o un "incumplimiento de las obligaciones previstas", estaremos ante la posibilidad de sancionar, respectivamente, con la suspensión o con la extinción del ingreso. Vid. arts. 12.3 y 14.c) Ley aragonesa 1/93. Además, el art. 11.3 del Decreto aragonés 57/94 posibilita, para el caso del incumplimiento por un miembro de una unidad familiar pluripersonal, una minoración de la prestación en la parte proporcional que corresponda a ese miembro.

multas cuya cuantía oscila de 20.000 a 500.000 pesetas, y que pueden ser graduadas atendiendo a diversas circunstancias como, entre otras, la intencionalidad del infractor, la reincidencia, las propias circunstancias familiares o el grado de arrepentimiento del infractor.

En definitiva, la existencia de todas estas obligaciones-contraprestaciones y sanciones supone añadir a la renta mínima un aire de "graciabilidad", ya que la ayuda puede ser rescindida, reducida o suspendida de acuerdo a la evaluación que del comportamiento del beneficiario realice el órgano administrativo correspondiente, que, como sabemos, tiende a guardar una cierta cercanía con el beneficiario. Es en este contexto, en el marco de la tendencia individualista del socorro, donde se puede afirmar que los ingresos mínimos de inserción contribuyen a cimentar una estrategia que podríamos denominar como de "neofilantropía", ya que lo que en realidad se está haciendo es facilitar, como dice Castel, que "renazca la vieja lógica de la filantropía: promete fidelidad y serás socorrido"[285].

3.4.3-Los niveles de descentralización permitidos por el carácter asistencial del ingreso

En este renacer de las estrategias propias de la filantropía no sólo tiene que ver el "recurso al contrato", plasmado en las diversas obligaciones y contraprestaciones a las que individualmente se compromete el beneficiario, sino también la "reterritorialización de la intervención social", es decir, el "tratamiento localizado de los problemas". Lo que nos lleva a comentar otra de las características de los ingresos de inserción que los sitúan en una línea asistencialista, la gestión descentralizada. En nuestro caso, un primer nivel de descentralización se presenta con las competencias asumidas a cargo de las Comunidades Autónomas que comparten, en las normativas que estamos comentando, fases de la tramitación y de la elaboración y seguimiento de los planes de inserción y de las contraprestaciones con los servicios sociales de base de las entidades municipales, lo que supone un segundo nivel en esta tendencia descentralizadora en el plano de la organización y gestión[286]. A su vez, esta "reterritorialización" obliga, si se espera un mínimo de efectividad, por una parte, a incluir artículos que, por ejemplo, art. 56 del Decreto vasco

285. R. Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*, cit., p. 475.

286. Junto a la bibliografía más general a la que nos referíamos en páginas anteriores, véase ahora, para una aproximación a la distribución competencial en el ámbito de la gestión y organización de la acción social en el Estado español, J. L. Beltrán, *El régimen jurídico de la acción social pública*, cit., pp. 200 y ss.; y J. Mª. Alonso Seco y B. Gonzalo González, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pp. 490 y ss.

198/99, se refieren expresamente a la necesidad de establecer "comunicaciones entre administraciones"; o, de otra parte, a pensar otros como los que aparecen en la regulación aragonesa y que prevén la posibilidad de establecer los correspondientes y necesarios convenios entre instituciones[287]. Pero además, esta "reterritorialización" descentralizadora también obliga a diseñar una estrategia de coordinación institucional que, en ocasiones, ha llevado a prever la creación *ad hoc* de determinados organismos. Así, aquí puede ser interesante acudir a regulaciones como la vasca o la catalana que establecen, respectivamente, la creación de la Comisión Interinstitucional para la Inserción y la Comisión Interdepartamental con, entre otras, funciones de coordinación de las actuaciones que para la aplicación de las diferentes regulaciones en esta materia realizan las administraciones públicas[288].

Aunque sea únicamente de acuerdo al primer nivel citado, el que hace que entren en juego las instituciones autonómicas, el hecho de que en España, al contrario que en otros países como Francia, no exista una normativa a nivel estatal sobre la materia, hace que podamos hablar de que todas las regulaciones de las Comunidades Autónomas parten de un mínimo de descentralización. Sin embargo, cuando entra en consideración el segundo nivel al que nos hemos referido, bien sea a nivel municipal, o también con el protagonismo asumido en el modelo vasco por las Diputaciones Forales, se puede hablar de que existe una diversidad de grados en la tendencia descentralizadora. Así, atendiendo al papel atribuido a las entidades locales, y en relación al nivel de descentralización de la gestión administrativa de la prestación, se puede hacer una clasificación de las regulaciones autonómicas. De esta forma, podemos distinguir tres modelos. En primer lugar estaría el modelo centralizado, donde incluso las solicitudes deben presentarse ante las delegaciones provinciales de las consejerías de la administración autonómica competente, realizando ésta prácticamente toda la gestión. Otro bloque lo conformarían aquellos progra-

287. Vid. en este sentido, la previsión de la regulación aragonesa, arts. 33 y 34 del Decreto 57/94, para suscribir convenios entre la Administración autonómica y los Ayuntamientos con el fin tanto de delimitar las funciones de estos últimos en la aplicación de la normativa, como de dotarles de los "medios económicos, personales y materiales necesarios" para el ejercicio de las mismas.

288. Vid. sobre estos organismos, arts. 13 de la Ley vasca 12/98; y 8.4 c) y g) de la Ley catalana 10/97. Además, por un lado, la normativa vasca, art. 14 Ley 12/98, recoge la creación de la Comisión Interdepartamental para la Inserción con, entre otras, funciones de coordinación interdepartamental; mientras que la normativa catalana, artículo 14.1 de la Ley 10/97, establece: "Para coordinar y racionalizar (...) la aplicación de la renta mínima (...) pueden constituirse organismos de coordinación, de ámbito municipal, comarcal o regional". Estos órganos son desarrollados en el art. 10 del Decreto 306/98 como Comisiones de coordinación de ámbito municipal, comarcal o regional.

mas donde, aunque de forma limitada, existe un reparto de responsabilidades con los municipios y sus servicios sociales de base. En este modelo, las instituciones locales y sus redes de servicios asistenciales tienen un cierto papel en la fase de recepción y tramitación de las solicitudes, pero este papel se encuentra muy limitado, si es que existe, en el seguimiento de las acciones de inserción. Y un último bloque es el constituido por los modelos más descentralizados, en los que se da una mayor responsabilidad a los municipios que intervienen en las fases de recepción y tramitación de las solicitudes y también en las de elaboración y seguimiento de los planes de inserción o de las contraprestaciones que se decidan[289].

En lo que respecta a las normativas a las que estamos prestando especial atención, todas ellas podrían, con sus singularidades, englobarse dentro de este tercer bloque, en el que también podríamos incluir la propuesta francesa, dado que pese a desarrollarse en el marco de un modelo administrativo tradicionalmente centralizado, permite que exista una reterritorialización a través, sobre todo, de la participación de representantes municipales, junto a representantes del Estado y de las iniciativas socio-económicas, en la Comisión Local de Inserción[290]. Centrándonos en las regulaciones autonómicas, en todas ellas encontramos, en mayor o menor medida, que aunque la administración autonómica se reserva una importante capacidad de decisión, la responsabilidad de los órganos de la administración local no se limita a recibir y tramitar las solicitudes, sino que asumen un papel destacado en la elaboración de los correspondientes convenios y, sobre todo, en las actividades de seguimiento de los mismos. Por medio de la participación de órganos y trabajadores dependientes de las administraciones locales en estas labores de seguimiento, se controla si subsisten las condiciones que determinaron la concesión de la prestación y, sobre todo, el correcto aprovechamiento de la prestación y el cumplimiento de las contraprestaciones a las que se obliga el beneficiario[291]. De esta forma, la distribución de competencias que se lleva a cabo en este ámbi-

289. Vid. Emaiker, *El Salario Social en España y en Euskadi*, cit., pp. 23-24. Vid. también, A. Garcés Sanagustín, *Las Prestaciones Económicas en el Ambito de la Protección Asistencial*, cit., pp. 134-135, donde se comentan brevemente las causas de esta descentralización hacia lo local. Finalmente, y desde una perspectiva más amplia, sobre la importancia de lo local en el desarrollo de la acción social, P. Las Heras y E. Cortajarena, *Introducción al Bienestar Social*, cit., pp. 195 y ss.

290. Vid. art. 42.2 de la regulación francesa de acuerdo a la redacción introducida por la Ley 92-722. Sobre este organismo puede verse, I. Astier, "Chronique d'une commission locale d'insertion", en J. Donzelot (dir.), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, cit., pp. 59-81.

291. En este sentido, resultan especialmente claros los artículos 23.2 de la Ley aragonesa 1/93, 31.3 del Decreto aragonés 57/94 y 12.1 del Decreto riojano 68/90. Vid. también en relación a las competencias de las administraciones locales en las labores de seguimiento, arts. 42.h) Ley vasca 12/98 y 8.1.c) Decreto catalán 306/98.

to parece derivada más que de un afán descentralizador, de la necesidad de crear unas redes de control cada vez más cercanas y, por lo tanto, cada vez más propicias a servir para la consolidación de un sistema de socorro neofilantrópico basado en la ya citada idea de fidelidad. Finalmente, dentro de las singularidades que en el plano de la descentralización presentan los modelos que estamos analizando podemos destacar, por un lado, la importancia que se da en la regulación vasca a las Diputaciones Forales, las cuales vienen a asumir las funciones que en las demás normativas se atribuyen a órganos de la administración autonómica[292]; y, por otro lado, y también como el anterior reflejo de una determinada realidad político-administrativa, podemos destacar la aparición en la normativa catalana de los consejos comarcales[293].

Junto a esta descentralización adscrita a un nivel espacial, podemos hablar de la existencia de un tercer nivel que la transciende. Dado que los programas de rentas mínimas de inserción superan la visión tradicional de las prestaciones asistenciales consistente en una mera cantidad económica, y presentan entre sus finalidades principales la inserción social y laboral de las personas beneficiarias, no debe extrañarnos que se busque, fuera de la iniciativa pública, otros apoyos para el desarrollo de los programas. Existe un intento conjunto de abrir espacios a la participación del tejido social y de diseñar la renta mínima de inserción como "un tratamiento personalizado y contextualizado en el entorno comunitario de las personas destinatarias", lo que lleva a prever que "intervengan muy activamente las entidades de iniciativa social que ya trabajan en el terreno de la exclusión"[294]. Se requiere, pues, que las diversas regulaciones recojan modelos dotados de una cierta flexibilidad, con el fin tanto de resolver de forma individualizada cada una de las necesidades que sobre todo en el plano de la inserción manifiestan los beneficiarios de los ingresos, como, al mismo tiempo, de facilitar el compromiso de la sociedad en su realización. Es decir, de lo que se trata es de proceder a una redefinición de lo social que, en una línea no lejana a las energías sinérgicas que alimentan al "sistema mixto" difundido entre nosotros por García Roca, permita hacer frente a la complejidad del problema con soluciones multidisciplinares, plurales y

292. Vid. art. 41 Ley vasca 12/98, que se dedica a determinar expresamente las funciones que en esta materia corresponden a las Diputaciones Forales de los territorios históricos.

293. En la Ley catalana 10/97 es frecuente encontrar, junto a los ayuntamientos y a la administración municipal, referencias a la actuación que en aplicación de la ley realizan los consejos comarcales. Vid. por ejemplo, arts. 8.4.c) y d) y 9.5 de la citada ley.

294. Vid. el apartado II del Preámbulo de la Ley catalana 10/97. En el mismo sentido, en la Exposición de Motivos del hoy derogado Decreto catalán 228/95 ya encontrábamos que para la consecución de las citadas finalidades de inserción se reconocía como necesario "un amplio apoyo de toda la sociedad catalana".

no exclusivamente públicas. Como acertadamente se recoge en el análisis de un programa global de lucha contra la pobreza desarrollado en Girona entre 1990 y 1994 bajo el nombre de *Onyar Est*: "Constatamos que para hacer frente a fenómenos multidimensionales no es suficiente la interdisciplina en los servicios ni lo interdepartamental en las administraciones. Es necesario abrir los sistemas y buscar la pluralidad de gentes, espacios, métodos, profesionales en las dimensiones económicas y sociales. Hay que integrar la dinámica socio-económica real, con sus protagonistas y desde sus espacios"[295].

Este nivel de descentralización presenta en las diferentes normas que regulan el tema diversas plasmaciones. En primer lugar, nos encontramos con que bien como una forma de estimular la inserción y la autonomía personal, o bien como una forma de legitimar la actuación administrativa, las diferentes regulaciones vienen a admitir la posibilidad de que el destinatario de las acciones de inserción, el obligado por las contraprestaciones, participe, en la medida de lo posible, en la elaboración y confección de las iniciativas de inserción que comprenden los diferentes convenios, acuerdos o contratos[296]. Pero además, esta mayor apertura hacia lo social también se refleja, por ejemplo, en la posibilidad de que se pueda acudir a servicios privados con el fin de determinar las acciones específicas que han de componer un itinerario de inser-

295. A. Mora, "Proyecto Onyar Est, Girona. Luchar contra la exclusión", en VV. AA., *Pobreza, necesidad y discriminación (II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza)*, cit., pp. 103-121. Vid. también, en torno al tema de la participación en programas y proyectos sociales en el ámbito de la pobreza, G. Cardarelli y M. Rosenfeld, *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Paidós, Buenos Aires, 1998; y VV. AA., *La inserción a debate*, cit., pp. 135-156, sobre la confluencia de diversidad de actores en las acciones de inserción. Por otra parte, desde una perspectiva más general nos pueden ser útiles las aportaciones que realiza García Roca en relación al "sistema mixto" como espacio superador de la dialéctica público-privado. Vid. por ejemplo, J. García Roca, *Público y privado en la acción social*, cit., sobre todo, pp. 39-46, 61-76 y 95-126; íd. "Lo público y lo privado frente a la exclusión social", cit., pp. 37-54; y también, la relación sinérgica entre los diversos actores sociales, íd. *Contra la exclusión*, cit., pp. 29-34; e íd. *Exclusión social y contracultura de la solidaridad*, cit., pp. 179-213. Finalmente, véase D. Casado, *El bienestar acorralado*, cit., pp. 89 y ss. donde se plantea la superación de la situación de crisis actual por la vía de la "cooperación sinérgica de la comunidad, el mercado, la sociedad y el Estado".

296. Vid. arts. 19.1 de la Ley aragonesa 1/93; 9.2 de la Ley catalana 10/97; 19 de la Orden 178/91 de la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid; y finalmente la normativa vasca, art. 6 Ley 12/98, que más fiel que los anteriores a la normativa francesa omite la precisión "en la medida de lo posible" y recoge más taxativamente, que los convenios de inserción se negociarán entre las partes. Todas estas regulaciones siguen el modelo que establece la normativa francesa, art. 42.5, de acuerdo a la redacción introducida por la Ley 92-722, de 29 de julio, y que determina que la inserción la definen conjuntamente la administración con los beneficiarios.

ción[297]; en que los Proyectos de Inserción a los que se refiere la normativa aragonesa, los Proyectos de Integración de la regulación madrileña, o las acciones que contienen los PIR catalanes puedan ser gestionados y llevados a cabo por entidades tanto públicas como privadas[298]; en que organismos privados colaboren con públicos en la comprobación de la veracidad de los datos presentados para obtener la prestación[299]; en que organismos de carácter privado lleven a cabo labores de seguimiento de la inserción[300]; en la misma posibilidad que prevén algunas disposiciones de que la administración suscriba convenios con las organizaciones privadas para el desempeño de determinadas funciones[301]; o, finalmente, y entre otras, en la composición de organismos, como la Comisión de Seguimiento aragonesa, el Comité de Seguimiento catalán o la Comisión Permanente para la Inserción de Euskadi, donde participan representantes de diversas instituciones públicas y privadas[302].

297. En este sentido, resultaba especialmente claro el hoy derogado art. 40. 3 del Decreto vasco 25/93, de 9 de febrero (BOPV nº 38, de 25 de febrero). En un sentido similar, el art. 9. 5 de la Ley catalana 10/97 recoge la posibilidad de que, previo convenio con los Departamentos de Trabajo y Bienestar Social, las entidades privadas de iniciativa social homologadas elaboren el proyecto del Plan individual de inserción social y laboral (PIR), con el diagnóstico de la situación, los objetivos a alcanzar y las acciones previstas para el beneficiario, entre otros contenidos.

298. Vid. arts. 20. 2 de la Ley aragonesa 1/93; y 20 del Decreto madrileño 73/90. En lo que se refiere a la regulación catalana, encontramos diferentes artículos en los que se da juego a las entidades de iniciativa social de cara a realizar diversas acciones de apoyo a la inserción. Quizás uno de los más significativos sea el art. 13.1.c) del Decreto 306/98, que desarrollando el art. 16.1.c) de la Ley 10/97 cuenta con las entidades de voluntariado para labores de apoyo a la integración social. En un sentido similar, el art. 6.2 de la Ley vasca 12/98 prevé que en la elaboración de los convenios de inserción los ayuntamientos tengan en cuenta las acciones para la inserción cuya titularidad corresponda a entidades tanto públicas como privadas. Además, en el art. 6.3 de la misma norma se especifica la obligación que de colaborar con las Administraciones públicas y a los efectos del apartado anterior, 6.2, tienen las "entidades privadas inscritas en el Registro de Entidades Colaboradoras de Servicios Sociales". Finalmente, el art. 7.3 de la citada Ley 12/98 se refiere a "entidades competentes en el área de actuación", se supone que públicas y privadas, para contar con ellas en la realización de las "actuaciones e intervenciones incluidas en los convenios de inserción".

299. Vid. art. 27 del Decreto madrileño 73/90; y art. 26.5 Decreto vasco 198/99.

300. Vid. 23. 1 de la Ley aragonesa 1/93 y 31. 2 del Decreto aragonés 57/94. En una línea similar, el art. 46 del derogado Decreto vasco 25/93 también establecía la posibilidad de que "cuando determinadas acciones lo requieran", se llevase a cabo el seguimiento por organismos privados.

301. Cfr. por ejemplo, art. 25 y disposición adicional segunda de la Ley aragonesa 1/93.

302. La primera es un órgano consultivo regulado en los arts. 26 de la Ley aragonesa 1/93 y 37 del Decreto 57/94, de acuerdo a la redacción introducida por el Decreto 179/94. El segundo es un órgano asesor de la Comisión Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción y sobre su composición, funciones y funcionamiento, véanse los artículos 8.5, 8.6 y 8.7 de la Ley catalana 10/97. Y sobre la tercera, dice el art. 11 de la Ley vasca 12/98 que

Pero, por otro lado, y detrás de esta declaración de intenciones que se refiere al plano manifiesto, nos encontramos con que la apertura hacia la participación de las entidades de iniciativa social tiene también unas funciones latentes. Entre ellas, tenemos las posibilidades que se nos ofrecen de cara a acceder a una información más próxima sobre los beneficiarios, lo que no sólo sirve para un tratamiento más específico, individualizado y eficaz de cara a satisfacer las carencias del beneficiario, sino que también abre una puerta que permite hacer más densa la red de control y censura social, puesto que la lógica de estos ingresos, como la de todos los demás mecanismos de asistencia social, "es menos la de la norma objetiva y formal y más la de la valoración y apreciación de cada circunstancia concreta, de ajustar prestaciones en alguna medida discrecionales a situaciones difícilmente previsibles en su definición"[303]. Junto a estas posibilidades, la apertura hacia las referidas entidades sirve como un elemento más en la estructuración de una estrategia de legitimación en la intervención pública desarrollada en el campo asistencial. Y esto se puede comprender mejor si tenemos en cuenta que esta apertura puede ser un reflejo del auge que está teniendo lo que se ha dado en denominar, por exclusión del espacio que ocupa frente al Estado y al mercado, tercer sector. Es decir, en esta apertura hacia las entidades de iniciativa social no públicas se puede apreciar una cierta sensibilidad ante la aparición del tercer sector, caracterizado, principalmente, por sus fronteras, por su naturaleza no pública y por sus fines no lucrativos, pero que también puede tener una conceptualización positiva que iría en la línea de posibilitar la existencia de un espacio donde la comunidad, y en consecuencia las personas que la forman, se conviertan en agentes protagonistas antes que en simples receptores de las actuaciones de protección social[304].

Conviene añadir, para terminar este punto sobre la gestión de la prestación, que ésta no sólo es descentralizada, sino que además se da en un marco de

es "un foro específico de participación de los sectores sociales implicados en la lucha contra la exclusión y de consulta y asesoramiento" respecto de las disposiciones jurídicas que dicte o proponga el Gobierno Vasco en la materia.

303. M. Aguilar, M. Laparra y M. Gaviria, "Programas de renta mínima de inserción en España 1989-1995", cit., p. 163.

304. Para aportar algo de luz al impreciso concepto de tercer sector, véase A. Jerez y M. Revilla, "El tercer sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico", en A. Jerez (Coordinador) *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*, cit., pp. 26-45. También puede ser interesante acudir a la reflexión que sobre el tercer sector en el marco de la crisis del Estado de bienestar encontramos en F. Salinas, "El Estado de bienestar y las organizaciones voluntarias", en A. Jerez (Coordinador) *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*, cit., pp. 109-134. Y finalmente, véanse las aportaciones que aparecen en VV. AA., "Monográfico sobre el Tercer Sector", en *Documentación Social* 106, 1996.

complejidad. Y contribuyen a ésta, junto a la tendencia reterritorializadora y a la apertura hacia las entidades de iniciativa social no públicas, otros elementos como el análisis de recursos del beneficiario, cuya dificultad, determinada en cierta medida por el carácter diferencial y subsidiario del ingreso, ha llevado a dedicar varios artículos en las diversas regulaciones, entre las cuales destaca el Decreto vasco 198/99 por el detalle con que desarrolla las previsiones de la Ley 12/98; la necesidad de llevar a cabo tanto una actualización de los recursos como de las cantidades que componen la prestación económica; o, finalmente, y también añadiendo una cierta complejidad, la previsión del estudio periódico de los resultados conseguidos de cara a la renovación de la prestación[305].

### *3.5-Afecciones a la estructura y a la aplicación: la flexibilidad, el margen de discrecionalidad, la lógica político burocrática y el proceso de administrativización en general*

Otra cuestión a tratar se refiere a los planos de la estructura y de la aplicación, y es que la limitación al derecho a recibir la prestación no sólo tiene que ver con los ingresos de inserción desde una perspectiva sustantiva. Es decir, es cierto que con los ingresos de inserción se produce una legalización de la realidad social, imponiendo a través de la promoción de los valores sociales dominantes una determinada reconstrucción de la misma, lo que deja ver su función como mecanismo de control social. Pero junto a ello, y como consecuencia de verse penetrados por una lógica orientada a la consecución de fines y alejada de la tradicional lógica normativa formalista, los ingresos mínimos de inserción se dejan arrastrar por las exigencias de la lógica político-burocrática. En su contribución a la legalización de las relaciones sociales, los ingresos mínimos de inserción, o mejor dicho, las normas jurídicas que introducen en nuestros ordenamientos este tipo de intervenciones, se ven así afectadas no sólo en sus funciones sino también en distintos aspectos de su estructura y de su aplicación. Si recordamos las precisiones a las que hacíamos referencia en capítulos anteriores y que eran recogidas por Teubner en relación al derecho útil o regulativo como característico del Estado social, del que no dejan de ser manifestaciones concretas estas normativas, la cuestión no

305. Sobre la determinación de recursos del beneficiario, véase, sobre todo, la regulación vasca, artículos 33, 34 y 35 de la Ley vasca 12/98 y su detallado desarrollo en el capítulo III del Decreto 198/99. Las restantes regulaciones, aunque sin tanto detalle, también regulan el tema, vid. por ejemplo, art. 13, 14 y 15 del Decreto madrileño 73/90; y 8 de la Ley aragonesa 1/93 y 7 y 8 del Decreto 57/94. Por otro lado, en la anterior regulación vasca existió una norma, la Orden de 10 de febrero de 1993 del Departamento vasco de Trabajo y Seguridad Social, que desarrollaba específicamente el tema de la determinación de recursos (BOPV nº 39, de 26 de febrero de 1993).

estriba únicamente en algo cuantitativo, sino que nos encontramos ante un derecho que para ser definido deberá serlo teniendo en cuenta sus nuevas funciones y su nueva estructura.

Como acabamos de adelantar, la lógica normativo-formalista se ve sustituida en el marco de las transformaciones del derecho en el Estado social por la lógica político-burocrática, lo que trae como consecuencia, tal y como hemos indicado en páginas anteriores, la superposición del capital burocrático sobre el jurídico y, por tanto, la inmersión del derecho dentro de una tendencia desjudicializadora. Dejando a un lado la cuestión ya comentada de las funciones, y desde una perspectiva general, estas transformaciones se materializan en la misma técnica legislativa que, en principio, se plantea sensible al interés y a las necesidades sociales[306]. Más en concreto, en la estructura y en la aplicación del derecho podemos encontrar manifestaciones de esta sustitución de una lógica por otra. Así, en sintonía con el proceso de administrativización que atraviesa el derecho dentro de este modelo de Estado, su ejercicio se va a encontrar sometido a una serie de decisiones de la administración, se va a encontrar en manos de ésta. O, lo que es lo mismo, la administración en todo este proceso aparece fortalecida en cuanto a lo que a su capacidad de decisión se refiere, particularizándose esto en varios puntos. En primer lugar, y como ya sabemos, tenemos que partir de la premisa de que en el Estado social, al estar el derecho orientado hacia la consecución de unos fines, y como consecuencia de la imposición de la racionalidad material del funcionamiento político administrativo sobre la racionalidad formal característica de los sistemas jurídicos, la eficacia de las normas jurídicas pasa a medirse por el logro de resultados o la realización de funciones en lugar de por el seguimiento de reglas. Como un efecto dominó, esta eficacia redefinida en efectividad va a dar lugar a nuevas exigencias y transformaciones en el marco de la tendencia desjudicializadora. Así, los sistemas normativos se ven invadidos de normas de organización, entre las que nos encontramos aquellas que introducen en los diferentes ordenamientos jurídicos los ingresos de inserción. A través de estas normas se reconocen derechos pero, sobre todo, se atribuyen competencias e instituyen procedimientos. El entramado de normas va creciendo, colonizando jurídicamente las relaciones sociales, y posibilitando una mayor capacidad de decisión para la administración, que se ha convertido en el elemento vocativo particular al que van dirigidas las citadas normas[307].

306. Un trabajo reciente que nos puede aproximar a esta cuestión es el de Mª. J. Añón y M. Ruiz, "Creación del derecho y necesidades sociales", en VV. AA., *Derecho y Sociedad*, cit., pp. 157-180.

307. En este sentido, se pueden ver los artículos que las diferentes normativas dedican a las organización institucional. A modo de ejemplo, véanse los capítulos que la Ley vasca 12/98 y la Ley catalana 10/97 dedican íntegramente a esta cuestión.

Consecuentemente con este protagonismo que adquiere la administración, la estructura y la aplicación de las normativas sobre ingresos mínimos de inserción se ven afectadas en aras de posibilitar la consecución de un grado de eficacia acorde con la nueva racionalidad dominante. Lo que hace que los ingresos de inserción se doten de una flexibilidad que resulta extraña desde los planteamientos jurídicos tradicionales. Esta flexibilidad, a su vez, lleva a reconocer a la administración ciertos márgenes de discrecionalidad en sentido genérico, los cuales se alcanzan de distintas formas. Una de ellas es a través de un uso del lenguaje caracterizado, bien por la utilización de cláusulas que destacan por su ambigüedad, bien por el uso de definiciones que adolecen de una cierta imprecisión calculada, o bien por el recurso a conceptos jurídicos indeterminados, aunque en sentido estricto y de acuerdo a la tradición alemana introducida en la doctrina española a través de Sainz Moreno y García de Enterría, éstos parece que darían lugar a una mera libertad interpretativa, discrecionalidad cognitiva, mientras que la verdadera discrecionalidad significaría libertad de actuar o de decidir, libertad volitiva[308]. Así, en las regulaciones que introducen los ingresos de inserción en los diferentes ordenamientos jurídicos, encontramos numerosos ejemplos de lo que podemos considerar usos ideológicos del lenguaje, los cuales van a permitir a la administración adoptar decisiones de acuerdo a personales interpretaciones de unos conceptos que facilitan el juego con una ambigüedad calculada. Por ello, podemos afirmar que su utilización no tiene que ver exclusivamente con cuestiones técnicas, sino que, de acuerdo a ese uso ideológico, el margen de discrecionalidad que concede la norma jurídica a las autoridades públicas y, en especial, a la administración, refuerza las funciones latentes de intervención y control social a las que nos hemos estado refiriendo más arriba. En concreto, estas regulaciones contienen definiciones, términos y cláusulas que dan juego a la flexibilidad

308. Aportaciones a este tema que plantea la diferencia entre discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados, las encontramos en M. Beltrán de Felipe, *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995, pp. 38-42 y 235 y ss., estas últimas páginas en relación a si el interés general entra dentro de la técnica de la discrecionalidad o de la de los conceptos jurídicos indeterminados. De igual modo, puede ser interesante acudir a M. Bacigalupo, *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 114 y ss.; L. Parejo Alfonso, "La actividad de la Administración pública: sus características, clasificaciones, formas y principios", en íd. (coord.), *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, 5ª ed., Ariel, Barcelona, 1998, pp. 464-469; e íd. *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 116-126. Finalmente, sobre la introducción de la distinción, discrecionalidad-conceptos jurídicos indeterminados, en la doctrina española, véanse F. Sainz Moreno, *Conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad administrativa*, Civitas, Madrid, 1976; y E. García de Enterría, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo: poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos*, Civitas, Madrid, 1983.

requerida de acuerdo a las nuevas exigencias de la eficacia redefinida en efectividad. A modo de ejemplo, el art. 1 de la Ley aragonesa 1/93 proporciona una definición flexible del objeto y contenido de dicha norma, al establecer que el Ingreso Aragonés de Inserción está:

> "Orientado a la normalización e integración de aquellas personas que se encuentren en estado de necesidad o padezcan situaciones de marginación".

Lo que se viene a completar con la cláusula que encontramos en el artículo 2 de la misma normativa que recoge que el citado Ingreso comprende:

> "Prestaciones económicas destinadas a garantizar los recursos mínimos de subsistencia, y actuaciones dirigidas a lograr la plena integración social y laboral de sus destinatarios".

En esta misma línea, encontramos en todas las regulaciones del ingreso mínimo de inserción una proliferación de estas cláusulas, expresiones y términos. Así, tenemos cómo se establece que los ingresos de inserción van dirigidos a conseguir la "suficiencia económica y autonomía personal", para lo cual se prevé la realización de actividades destinadas a "la promoción personal y social"; que la cuantía del ingreso de inserción se modificará cuando se produzca "una alteración sustancial en las condiciones de las personas o de las unidades perceptoras"; que los propios beneficiarios intervendrán en el diseño de su plan de inserción "siempre que sea posible"; que se diseñarán planes de inserción para el conjunto de la unidad familiar "cuando las circunstancias sociales o personales de la misma así lo aconsejen"; que "rechazar injustificadamente medidas encaminadas a la inserción laboral adecuadas a sus características personales y de formación" y "la actuación negligente del beneficiario en el cumplimiento de las obligaciones" son causas de extinción de la incorporación al programa del ingreso; mientras que "no rechazar una oferta de empleo adecuado", "actuar diligentemente, con el fin de impedir el agravamiento de la situación de necesidad" y "cualquier otra que se derive del objeto y finalidad del ingreso mínimo de inserción" son obligaciones para poder ser beneficiario del mismo; o, finalmente, que el seguimiento de los planes de inserción se realizará analizando "el cumplimiento de los planes, la idoneidad de las actividades programadas, las nuevas necesidades y cualquier otra circunstancia del proceso de integración".

Todas estas cláusulas, expresiones y términos van apareciendo como proyección de la desdiferenciación entre los ámbitos jurídico y político, proporcionando a la administración un margen de discrecionalidad que se van a encargar de definir los operadores sociales que trabajan para las diferentes instituciones competentes en la materia. Se permite así a la administración tomar decisiones que en la complejidad de las sociedades y de las necesidades actua-

les se adapten al caso particular, a la vez que esto no suponga, de inicio, una vulneración del principio de legalidad[309], cuestión ésta que, por otra parte, nos remite al complicado tema del control judicial de las actuaciones administrativas[310]. La administración sigue sometida a la ley, pero la complejidad actual no permite tasar todas las soluciones posibles para todos los casos, sino que regulando el procedimiento y las garantías se deja abierta la decisión final que se adopta de acuerdo a las circunstancias de cada caso concreto. Se aprecia así, como dice Parejo Alfonso, que "el sentido general de la evolución no es otro que el de tránsito de una vinculación positiva a una vinculación estratégica de la administración"[311]. Superándose, de este modo y gracias a las posibilidades que ofrece el derecho útil, una concepción formalista y absoluta del principio de legalidad, lo que, consiguientemente, nos lleva a la relativización del sometimiento de la administración a la ley en la aplicación y ejecución de la misma[312].

Pero el margen de discrecionalidad no se consigue únicamente con este uso ideológico del lenguaje y con la apertura de espacios flexibles que permitan una cierta maleabilidad, sino también con otro elemento que podríamos denominar como la administrativización del procedimiento de aplicación. Consecuencia de la tendencia desjudicializadora que envuelve al derecho útil o

309. Sobre el concepto de discrecionalidad, y cómo no supone una vulneración del principio de legalidad sino que existe en virtud de la ley, véase M. Beltrán de Felipe, *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, cit., pp. 21-56. Vid. también T. R. Fernández, *De la arbitrariedad de la Administración*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1999, pp. 81 y ss. sobre la oposición discrecionalidad-arbitrariedad.

310. Un ejemplo de lo complicado del tema lo tenemos en la polémica mantenida, por un lado, por L. Parejo y, por otro lado, por T. R. Fernández. Véanse en este sentido, L. Parejo, "La actividad de la Administración pública: sus características, clasificaciones, formas y principios", cit., pp. 470-473; y, sobre todo, íd. *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, cit., pp. 28 y ss.; y T. R. Fernández, *De la arbitrariedad de la Administración*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1999, sobre todo, 141-194. Además, sobre esta polémica, véanse las reflexiones que en torno al control de la discrecionalidad administrativa encontramos en M. Atienza, "Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica", en *Revista Española de Derecho Administrativo* 85, 1995, pp. 5-26. Finalmente, resulta interesante acudir a la investigación que sobre la discrecionalidad administrativa y el control judicial de la Administración en el derecho de protección de menores aparece en T. Picontó, *La protección de la Infancia (Aspectos sociales y jurídicos)*, cit., pp. 256-267.

311. L. Parejo Alfonso, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, cit., p. 97.

312. A través del derecho útil se "va a marcar el camino de los objetivos a seguir pero, un camino discontinuo, impreciso y, por ello, favorecedor de su adaptación a la variabilidad ambiental sin tener que modificar paralela y continuamente sus estructuras. En consecuencia, el Estado del Bienestar ha procedido a trazar fines ambiguos de actuación que aseguren una aclimatación en función de las necesidades sociales variables"; T. Picontó, *La protección de la Infancia (Aspectos sociales y jurídicos)*, cit., pp. 266-267.

regulativo, la exigencia de obtener una eficacia de acuerdo a imperativos, conveniencias e intereses éticos, políticos, sociales o económicos lleva a incrementar el protagonismo en las actuaciones de las instituciones administrativas. Va a ser la burocracia asistencial creada al efecto quien decida sobre cuestiones relativas a la aplicación de la normativa, tales como, por un lado, la concesión, modificación o extinción del derecho a participar en el programa de inserción; y, por otro lado, el seguimiento y evaluación que se realice del cumplimiento de los objetivos de integración previstos para cada caso. Todo esto, lógicamente, en el marco de una normativa ambigua y flexible que les permite definir cada uno de los preceptos de acuerdo a intereses concretos, a fines políticos, sociales o económicos, a criterios éticos o a presiones originadas por alarmas sociales. Los ejemplos de este reforzamiento del protagonismo de la burocracia asistencial no son, ni mucho menos, escasos, y son frecuentes las posibilidades de decisión que en las normativas sobre ingresos mínimos de inserción se prevén para los operadores sociales sobre los que se estructura la burocracia asistencial. Así, de acuerdo con el diverso grado de descentralización, nos vamos a encontrar cómo las diferentes regulaciones, al margen de las especificidades y singularidades ya comentadas, sobre todo en relación a las normativas vasca y catalana, habilitan, bien a la burocracia asistencial dependiente de la administración autonómica, o bien a la que depende de los ayuntamientos, de cara a la toma de decisiones referentes a la concesión, modificación o extinción en la incorporación al programa del ingreso; en el modo de acceso al mismo; en la cantidad económica a recibir; así como en todo lo referente a las contraprestaciones a realizar por el beneficiario y su unidad familiar y al seguimiento de éstas.

Por otra parte, y como consecuencia de este protagonismo que asume la administración, el ejercicio del derecho que supone el ingreso mínimo de inserción no se libra de estar sometido a la voluntad de la administración, lo que contribuye a alimentar un poco más el carácter asistencial y de mecanismo de control social de las rentas mínimas de inserción. En este sentido, en el marco de permitir una cierta actuación flexible de cara a conseguir una mayor eficacia, y combinando el protagonismo de la administración con la utilización de un lenguaje no exento de indeterminación, las diversas medidas se acompañan de un aura de graciabilidad y de oportunidad. Así, por ejemplo, la normativa madrileña establece que sea un órgano de la administración, la Consejería de Integración Social, quien decida en un momento concreto implementar medidas para permitir que se incorporen al programa colectivos específicos[313].

313. Vid. en este sentido, el párrafo segundo del artículo 26 del Decreto madrileño 73/90, de acuerdo a la redacción introducida por el Decreto 21/92, donde se recoge: "Por Orden de la Consejería de Integración Social podrá determinarse la utilización de medidas específicas para posibilitar la incorporación al Programa de determinados colectivos, en atención a sus especiales características".

Desde un plano más general, otra clara manifestación de esto la encontramos en aquellos artículos que establecen una limitación temporal "relativa" a la percepción de la prestación. En principio, tal y como indican las exposiciones de motivos de las diferentes positivizaciones, la finalidad de la renta mínima es ayudar a superar las situaciones de exclusión en las que se encuentran sus beneficiarios. Por ello, la mayoría de las normativas, entre las que se hallan las que estamos analizando, no establecen un límite máximo para la obtención de la prestación. Sino que, como de una forma u otra recogen las diversas regulaciones, el reconocimiento del ingreso mínimo de inserción se mantendrá mientras subsistan las causas que motivaron su concesión y los beneficiarios cumplan las obligaciones establecidas, algo que aparece especialmente claro en la normativa vasca, donde la actual regulación ha suprimido la precisión que realizaba el hoy derogado art. 8 de la Ley 2/90, que establecía que "la concesión de la prestación tendrá, inicialmente, una duración máxima de un año"; y, en un tono en principio más generoso, ha previsto en el art. 22.1 de la Ley 12/98 que "el reconocimiento del derecho al ingreso mínimo de inserción se mantendrá mientras subsistan las causas que motivaron su concesión y se cumplan las obligaciones previstas...".

Sin embargo, todas estas normativas, -quizás con la excepción de la vasca que expresamente no establece una duración temporal-, recogen una limitación relativa. La concesión no es indefinida, sino que se realiza por períodos limitados, normalmente con un máximo de un año, pero también inferiores, como los seis meses que establece la normativa madrileña, con lo que se somete la concesión a constantes y periódicas decisiones, y por lo tanto controles, por parte de la burocracia asistencial. Se busca hacer compatible la finalidad de estos ingresos, servir de apoyo para superar situaciones de exclusión, con el hecho de poder establecer controles que contribuyan al proceso de normalización de las poblaciones beneficiarias de acuerdo al cumplimiento de unas obligaciones y a la interiorización de unas normas, por lo que junto a esta duración limitada se prevé también la posibilidad de renovar la concesión de acuerdo a determinadas condiciones y también por períodos limitados de tiempo[314]. De esta forma, la administración, en esta línea protagonista, no deci-

314. En este punto las regulaciones son diversas. Así, la normativa francesa establece que la concesión será inicialmente por un período de tres meses y tras la posibilidad de una primera prórroga, por un período de tres meses a un año y condicionada a la suscripción de un contrato de inserción, se puede ir renovando la concesión por los mismos períodos, entre tres y doce meses y siempre "por decisión del representante del Estado". Vid. arts. 13 y 14 de la Ley francesa 88-1088. La madrileña establece una duración de seis meses, art. 28 Decreto madrileño 73/90 de acuerdo a la redacción introducida por el Decreto 21/92, con evaluaciones al cabo de ese tiempo y renovación por el mismo período; mientras que la catalana y la riojana recogen una duración de un máximo de doce meses, art. 23.3 Ley cata-

de en un único momento sobre la concesión de la prestación, sino que es un criterio común que se supedita la renovación de la concesión de la prestación a la evaluación positiva que de las actividades de inserción realice el órgano administrativo correspondiente. En este sentido, por ejemplo, la normativa aragonesa recoge la posibilidad de renovar la prestación no sólo de acuerdo al mantenimiento de las causas que la motivaron, sino también "atendiendo a la evaluación de los resultados alcanzados"[315]. Es decir, en esta normativa, pero de igual forma en todas las demás, se supedita la renovación de la prestación al positivo cumplimiento, según el criterio de la correspondiente burocracia asistencial, de las contraprestaciones establecidas. De esta manera, parece que la renovación trasciende el plano de la pertenencia al programa o de la posibilidad de realizar actividades de inserción, y alcanza al mismo derecho a recibir la prestación económica, con lo que ésta podría asimilarse a una especie de "premio" o "recompensa" destinada para aquellos beneficiarios de los programas que asuman y cumplan los criterios de normalidad.

La fase de la evaluación se viene a utilizar, de este modo, como un momento más para que a través de la capacidad de decisión que en ella se concede a la burocracia asistencial se desarrollen los ingresos mínimos de inserción en un registro asistencial y de control social. Y esto se puede ver con una cierta claridad atendiendo al procedimiento de evaluación establecido en varias de las normativas que, en la línea de administrativización del derecho útil en la que se encuentran, realizan un desarrollo detallado del tema, lo que, sin embargo, y como ya sabemos, no se traduce en un aumento de la concreción, e incluso de la seguridad jurídica, sino que, al contrario, posibilita el marco adecuado en el que se desarrolla la discrecionalidad legal. En relación a estas regulaciones, si bien en las normas que introducen estas medidas en

---

lana 10/97 y 19.3 Decreto 306/98; y art. 7 Decreto riojano 68/90, en ambos casos, con posibilidades de renovación por un período de tiempo igual al de la concesión en función de la evaluación; y la aragonesa establece un plazo tasado de un año para la concesión, arts. 9.1 Ley aragonesa 1/93 y 9.1 y 9.2 Decreto 57/94, y transcurrido este plazo prevé la renovación por el mismo período si la evaluación resulta positiva. Finalmente, como acabo de apuntar la regulación vasca parece la más generosa, aunque el art. 22 de la Ley 12/98 establece algunos elementos que perfilan con más claridad el alcance de la declaración de que se reconoce el derecho "mientras subsistan las causas que motivaron la concesión".

315. Vid. art. 9.1 Ley aragonesa 1/93. Y en el mismo sentido, véanse también, art. 7 Decreto riojano 68/90; y 22.1 Ley vasca 12/98 que habla de mantener este derecho mientras se cumplan las obligaciones previstas. Otras normativas recogen que al término de cada período se realizará una evaluación de "las actividades y actuaciones concertadas en orden a su continuación", segundo párrafo del art. 28 del Decreto madrileño 73/90; y en una línea similar, art. 19.3 Decreto catalán 306/98. En el art. 14 de la Ley francesa 88-1088 la decisión de prórroga la toma el "representante del Estado, previo aviso de la Comisión Local de Inserción sobre el seguimiento del contrato de inserción".

los ordenamientos autonómicos el tratamiento del tema es un tanto conciso, en posteriores desarrollos reglamentarios se proyecta la particularización propia del derecho administrativizado, pero también, y al mismo tiempo, el margen de apreciación o de discrecionalidad legal. Es el caso, entre otras, de la regulación aragonesa, donde el art. 9. 4 del Decreto 57/94 viene a desarrollar el conciso artículo 9.1 de la Ley 1/93, y establece dos momentos de decisión de la administración sobre la conveniencia de la renovación del ingreso. Un momento cuando se elabora el informe por un órgano administrativo, los servicios sociales de base, en el cual se atiende a cuestiones que permiten un amplio margen de interpretación y que son relativas "al cumplimiento de los acuerdos previstos (...), al adecuado empleo de los ingresos económicos (...) y en general al cumplimiento de las restantes obligaciones contempladas en la Ley 1/93"; y un segundo momento cuando otro órgano de naturaleza administrativa, el mismo que decidió en la concesión, el servicio provincial de bienestar social y trabajo, decide ahora en la renovación[316].

Finalmente, en lo que se refiere a este momento de la renovación, una última cuestión a tratar y que podría plantearnos algún problema afectando a la condición de derecho del ingreso es el tema del silencio administrativo. En este caso, y después de que ya vimos el silencio administrativo para el momento de la concesión, nos ocupamos ahora de los efectos del silencio en el caso de una prestación periódica que requiere de renovación. Ya en el marco de la hoy reformada Ley 30/92, A. Garcés que sostenía entonces que para estos casos debería mantenerse el carácter desestimatorio del silencio, admitía alguna excepción, como "cuando afecte a la solicitud de renovación de una prestación periódica enmarcada en una relación semiestatutaria, como es la originada por el otorgamiento de la renta mínima de inserción que comporta el acceso al servicio social a ella inherente"[317]. Hoy, como ya vimos, la Ley 4/99 recoge en su art. 43 para los procedimientos iniciados a instancias de

316. En relación al establecimiento de estos dos momentos en la renovación, véase también, entre otras, la normativa francesa, art. 14 de la Ley 88-1088. Otro ejemplo lo encontramos en la regulación vasca. No obstante, aquí conviene precisar que la claridad con que trataba este tema el derogado art. 14 del Decreto 25/93, que desarrollaba el art. 8 de la también derogada Ley 2/90, se ha mutado, en mi opinión, en una cierta asistematicidad. No se establece en la normativa de forma directa la necesidad de un informe municipal, pero parece que de la lectura global de las dos normativas, la Ley 12/97 y el Decreto 198/99, se entiende que la Diputación Foral es la institución que resuelve sobre la continuidad o la modificación de la prestación; mientras que en un momento anterior los ayuntamientos realizan el seguimiento y están obligados a comunicar a las Diputaciones cualquier incidencia que afecte a las competencias de aquellas.

317. A. Garcés Sanagustín, *Prestaciones sociales, función administrativa y derechos sociales de los ciudadanos*, cit., p. 171.

parte, que el silencio administrativo tendrá efectos positivos, salvo que una norma con rango de ley o comunitaria europea establezca lo contrario; mientras que en su art. 44 establece que para los procedimientos iniciados de oficio de los que pueda derivase el reconocimiento o constitución de derechos o situaciones jurídicas individualizadas, los interesados deberán entender desestimada su pretensión. En este marco, y aunque pueda resultar un tanto paradójico, pienso que podría plantearse algún problema en aquellas regulaciones que no establezcan la necesidad de que sea el interesado el que solicite la renovación y se actúe de oficio, sin tener entonces otra solución para el silencio administrativo que la del régimen común[318].

Siguiendo con la administrativización del procedimiento, que no exista una vulneración del principio de legalidad no significa que no se modifique el papel que juegan las garantías judiciales. Ciertamente, éstas no se reducen de forma absoluta en el marco de todo este proceso de fortalecimiento de las formas político-burocráticas frente a las legales, pero la administrativización del derecho conlleva ciertos cambios en el papel de las garantías judiciales. Así, aunque las mismas regulaciones dejan abierta la vía del recurso a los tribunales para conseguir el reconocimiento de algún derecho relacionado con los programas de ingresos mínimos, los tribunales de justicia, como operadores jurídicos tradicionales, muestran insuficiencias de cara a su idoneidad para la realización de los fines de intervención social con los que se diseñan estas normativas. El nuevo papel de las garantías judiciales tiene que ver con que el logro de los citados fines exige una actuación activa de los poderes públicos, por lo que las garantías judiciales no van a ir destinadas a la resolución de conflictos entre particulares, sino entre los particulares y las instituciones encargadas de hacer efectivos los programas de ingresos mínimos de inserción[319].

318. En este caso, la regulación aragonesa establece de forma clara que para la renovación se exige una previa solicitud del interesado con un mes de antelación, art. 9. 2 de la Ley 1/93. La anterior regulación vasca recogía expresamente en el art. 14.3 del Decreto 25/93 el silencio positivo para el caso de la renovación. Hoy dice simplemente que se mantendrá mientras sea necesario y se cumplan las obligaciones establecidas y, como sabemos, recoge que el silencio positivo pasa a funcionar en el momento de la resolución inicial. La regulación madrileña, al recoger que la prestación se renovará "automáticamente", eso sí, tras una evaluación positiva, art. 28 del Decreto madrileño 73/90 de acuerdo a la redacción introducida por el Decreto 21/92, parece que iría en una línea similar. La normativa riojana y catalana simplemente hablan de que la prestación será renovable o prorrogable. Finalmente, otros ordenamientos, como el francés, establecen que caso de que el órgano que debe realizar el informe no lo haga, ante este silencio, y pese a no contar con la resolución expresa de renovación, se mantendrá el pago de la prestación, párrafo segundo del art. 14 de la Ley francesa 88-1088.

319. Vid. M. Calvo García, "Transformaciones del derecho civil", cit., pp. 1038-1039.

Por otro lado, y como consecuencia directa de toda esta ruptura con los moldes del formalismo tradicional y de la materialización del derecho, las normativas sobre ingreso mínimo de inserción recogen otro de los efectos de las transformaciones del derecho en el Estado social. Como hemos visto en epígrafes anteriores desde una perspectiva más general, la centralidad que desempeñaba la figura del experto jurista ha sido desplazada por otros operadores que desbordan el concepto tradicional y que vienen a incorporar en la aplicación del derecho nuevos saberes, tales como la estadística, la demografía, la administración, la sociología, la psicología o la economía. En la aplicación del derecho útil ya no intervienen únicamente criterios basados en una racionalidad meramente formal, sino que, de acuerdo al planteamiento del derecho regulativo como un derecho que desarrolla fines y objetivos definidos políticamente, se produce una sociologización de la aplicación del derecho. Más en concreto, este nivel de sociologización se manifiesta tanto en la necesaria formación complementaria de los juristas en las ciencias humanas o sociales, como en la aparición de unos nuevos operadores que se presentan, además, como depositarios de estos saberes.

Pasando a un plano más particular, pero dentro del derecho útil o regulativo, las regulaciones que positivizan los ingresos mínimos de inserción presentan esta misma sociologización en su aplicación, o mejor, y por lo ya visto, en su implementación. Estas regulaciones prevén en sus textos la existencia de nuevos operadores, técnicos y profesionales sociales en general, pero, sobre todo, trabajadores sociales, aunque también sociólogos, psicólogos o educadores entre otros, que vienen a desarrollar un papel central en la implementación de esta medida de ingeniería social. Así, en primer lugar, y sin hacer referencia directa a la existencia de estos nuevos operadores ni a la aportación realizada desde los saberes y ciencias sociales y humanos, tenemos en todas las regulaciones disposiciones que establecen unas actividades de valoración de las necesidades, no sólo a nivel económico sino también de carencia o debilidad de vínculos personales y societales, que es realizada desde los diferentes servicios sociales que, a su vez, están integrados por los citados nuevos operadores que se nutren también de los referidos saberes no estrictamente jurídicos. Sin estos operadores y los saberes que proporcionan sería imposible no sólo realizar esas tareas de valoración de cara a la admisión en el programa del ingreso, sino también delimitar en qué condiciones se entra, es decir, cuáles son las contraprestaciones que debe realizar el beneficiario y, de igual modo, cuándo se ha cumplido con las citadas contraprestaciones y cómo debe ser renovado el derecho a participar en los programas de ingresos mínimos de inserción.

Además, algunas normativas recogen la creación *ad hoc* de unos equipos o comisiones de carácter pluridisciplinar que vienen a representar, por su composición, su forma de actuar y sus funciones, la idea que estamos manejando

de burocracia asistencial. Así, la normativa aragonesa en su Decreto 57/94 prevé en el artículo 32 la creación de los denominados equipos técnicos de apoyo de los servicios provinciales, que tendrán "carácter multidisciplinar"; mientras que la normativa catalana regula en el artículo 8 de la Ley 10/97, relativo a la "gestión y organización", la existencia de la Comisión Interdepartamental que, entre otras funciones, y de acuerdo a los artículos 8.4.b) y 11.1 emite informes vinculantes, aprobando, total o parcialmente, o desestimando cada uno de los proyectos de planes individuales de inserción o reinserción. Conviene precisar, no obstante, que la Comisión no trabaja sola en la elaboración de estos informes, sino que existe una red de órganos y equipos de profesionales en el trabajo social que, incrementando la burocracia asistencial, vienen a tejer nuevos filtros de control con la finalidad de descubrir, según la perspectiva con que se mire, bien todas y cada una de las necesidades de ese beneficiario del programa, o bien todos y cada uno de los riesgos y focos de posibles problemas de los que es portador este mismo beneficiario. El trabajo de esta red se desarrolla a dos niveles. De una parte, en un nivel local existe una primera recepción y valoración de casos, así como la elaboración de un proyecto de PIR por los equipos de trabajadores sociales de los servicios sociales de atención primaria y de las entidades de iniciativa social que, a través de las entidades locales, presentan los proyectos de los PIR al Departamento de Bienestar Social para que éste, a su vez, los someta a la Comisión, arts. 9.5 y 10 de la Ley 10/97 y 8.1 y 8.2 del Decreto 306/98. De otra parte, la propia Comisión dispone, además del correspondiente órgano técnico-administrativo, de equipos de asesoramiento técnico descentralizados territorialmente, compuestos por personal adscrito al Departamento de Trabajo y Bienestar Social de la Generalidad y que realizan valoraciones sobre las solicitudes y los proyectos de PIR que se le presentan a la Comisión, art. 6.4 Decreto 306/98. Finalmente, junto a estas figuras, y ya en otro nivel, aparecen otras comisiones y órganos que se encargan de labores no tanto decisorias como de seguimiento, control, planificación y coordinación institucional o evaluación global de los resultados del programa donde se integran estas medidas. Es el caso, por ejemplo, de la Comisión Territorial que se prevé en la regulación madrileña; de la Comisión de Seguimiento recogida en la Ley aragonesa; del Comité de Seguimiento que establece la normativa catalana; o de las más recientes Comisión Permanente, Comisión Interinstitucional y Comisión Interdepartamental para la Inserción que conforman la organización institucional para la inserción social en Euskadi[320].

320. Vid. en este sentido, y respectivamente para cada uno de estos órganos, los artículos 31 del Decreto madrileño 73/90; 26 Ley aragonesa 1/93 y 37 del Decreto aragonés 57/94 en la redacción introducida por el Decreto 179/94; 8.5, 8.6 y 8.7 de la Ley catalana 10/97 y 7 del Decreto 306/98 que determina la composición de este órgano; y 10 a 14 de la Ley vasca 12/98.

En este punto, conviene precisar que las funciones de evaluación que se realizan sobre las políticas sociales, entre ellas aquellas que como los programas de ingreso mínimo de inserción son una proyección de la responsabilidad pública en el campo de la exclusión social y la pobreza, vienen a superar las de la mera inspección y a actuar, como es el caso de la evaluación llevada en Francia sobre el *Revenu Minimum d'Insertion*, como "un instrumento de visibilidad, un instrumento de comprensión y un instrumento de negociación y de transformación"[321].

Para concluir las proyecciones de esta tendencia administrativizadora, también podemos encontrar en las diferentes regulaciones que positivizan los programas de ingreso mínimo de inserción algunas referencias expresas ya no sólo a los órganos donde se integran los nuevos operadores, sino a ellos mismos, a los nuevos saberes de los que éstos son depositarios y a las técnicas a través de las cuales aquellos los desarrollan. De esta forma, por ejemplo, y junto a las referencias un tanto genéricas a los "profesionales de los equipos de atención primaria", podemos citar algunos de los artículos donde se hace mención expresa de profesionales específicos como los trabajadores sociales, otorgándoles, a unos y a otros, funciones de intervención en la detección de posibles beneficiarios, en la redacción de los planes y acuerdos de inserción donde se diseñan y concretan las acciones a realizar por los beneficiarios, así como en el seguimiento y evaluación de las mismas[322]. En este mismo sentido, diversos preceptos legales recogen, como consecuencia de la dependencia del derecho regulativo del auxilio de las ciencias sociales, la utilización por estos profesionales de unos saberes sociales que resultan extraños a la tradicional lógica jurídico-formalista. Así, y dejando a un lado la necesaria formación que en psicología, sociología, administración o economía, entre otras, se exige a un profesional de los servicios de asistencia primaria o de las iniciativas sociales, podemos ver la presencia de estos saberes en la previsión legislativa de la realización de diagnósticos, estadísticas, recopilación de datos, informes, eva-

321. P. Viveret, "¿Evaluar lo social? El ejemplo de la RMI", en VV. AA. *La inserción sociolaboral a debate, ¿del paro a la exclusión social?*, cit., pp. 80-94. Una perspectiva más general de la evaluación de las políticas públicas la podemos encontrar en I. Meny y J.-C. Thoening, *Las políticas públicas*, cit., pp. 194-218.

322. Vid. por ejemplo, arts. 8.1 del Decreto catalán 306/98 y 19.3 de la Ley aragonesa 1/93. Además, también podemos encontrar referencias a profesionales como los trabajadores sociales o los maestros de formación de adultos en otros artículos como el 13.1 y el 14.2 del Decreto catalán 306/98. Tal como recogemos arriba, de todos estos profesionales, técnicos y saberes, probablemente el más relevante es el trabajo social. Al margen de la bibliografía referida en capítulos anteriores en relación al trabajo social en general, véase sobre la relación trabajo social-ingreso mínimo de inserción en Francia, J.-L. Léonard, "Le travail social à l'aune du RMI", en *La Revue Français de Service Social* 156, 1990, pp. 35-39.

luaciones y constantes y periódicos seguimientos como técnicas que permiten desarrollar los saberes anteriores y conseguir así una efectiva implementación de los ingresos mínimos de inserción[323]. Por otra parte, el mismo legislador es consciente de la importancia de estos profesionales y de lo saberes que en ellos concurren, por lo que en alguna regulación como la catalana encontramos disposiciones en las que se muestra la preocupación de aquel por la formación continua de las personas encargadas de poner en práctica estas medidas de política social, art. 11.1 Decreto catalán 306/98. No obstante, y al margen de la indudable importancia que en la implementación de esta medida tienen estos saberes y sus técnicas, no conviene dejar de lado el hecho de que tanto unos como otras no deben considerase como aportaciones originales de esta época del derecho útil o regulativo, sino que sus raíces y antecedentes las podemos encontrar en la explosión que en el uso de las ciencias positivas tiene lugar desde finales del XVIII y, sobre todo, durante el XIX cuando se descubre su virtualidad como mecanismos de refuerzo de las relaciones poder-saber en las estrategias de defensa social[324].

En definitiva, con todas estas disposiciones se pretenden salvar y dar satisfacción a las exigencias de materialización, de aplicación de una racionalidad político-burocrática y, consecuentemente, de mayor complejidad que presenta este derecho útil. De esta forma, en una valoración de las causas que han llevado a la aparición de estos operadores y de estos saberes complementarios, pero también, y de modo más amplio, al triunfo de toda esta tendencia administrativizadora, podemos señalar que ésta se explica por diversas razo-

323. A modo de ejemplo se puede ver el artículo 8.4 de la Ley catalana 10/97 que establece entre las funciones de la Comisión Interdepartamental la realización de evaluaciones, estadísticas y seguimientos de la renta mínima. Además, la misma Ley establece en los arts. 9 y 15 la realización de diagnósticos personales de cada caso incorporado a un PIR. En este mismo sentido, la Ley aragonesa 1/93 recoge en sus artículos 17.1, 19.2, 19.3 y 23 la realización de diagnósticos y acciones de seguimiento sobre aquellos que se incorporen a un Plan Individualizado de Inserción; y en la misma regulación, el artículo 24.c) prevé la elaboración de estadísticas anuales sobre el Ingreso. Finalmente, entre otros artículos referidos al procedimiento y tramitación de cada ingreso de inserción, la normativa vasca, art. 6. 1 de la Ley 12/98, determina que serán los Ayuntamientos quienes realicen de forma individualizada el diagnóstico de las necesidades de inserción de los destinatarios de los convenios de inserción; y esta misma normativa también crea, art. 10-14 Ley 12/98, una serie de organismos que ya conocemos y entre cuyas funciones están las de realizar constantes y periódicas evaluaciones e informes de seguimiento del Plan Vasco de Inserción.

324. Junto a la bibliografía de Foucault citada en el epígrafe 2 de este capítulo IV en relación a cómo contribuyen estos saberes a desarrollar la sociedad disciplinaria, se puede ver J. Varela, "Técnicas de control social en 'La Restauración'", cit., pp. 217 y ss., donde se hace referencia al auxilio de las ciencias humanas y sociales, de sus saberes, sus técnicas y sus especialistas en el refuerzo del poder a partir de la época de "La Restauración".

nes. En una primera instancia, y en la perspectiva que podríamos denominar como manifiesta, hay que tener en cuenta la mayor agilidad y rapidez que en la aplicación de este derecho se consigue con el margen de discrecionalidad que éste permite y con los nuevos operadores jurídicos "desjudicializados", salvando así de forma más eficaz problemas de necesidades que alcanzan incluso a cuestiones de auténtica supervivencia. Lo cual también viene a reflejarse en las previsiones que realizan diversas regulaciones en orden a la concesión provisional e inmediata de la prestación cuando concurran determinadas circunstancias y así lo valoren como necesario los servicios sociales y sus técnicos correspondientes[325].

Además, y gracias al proceso de administrativización, los problemas de necesidades y de ausencia de recursos que sufren los beneficiarios de los programas no se van a solucionar de forma genérica, sino que esta flexibilidad que permite la racionalidad político-burocrática, frente a la tradicional rigidez formal de la lógica burocrático-legal, hace posible que se responda por la administración a cada caso concreto de acuerdo a sus específicas necesidades. Los diagnósticos individualizados permiten acceder a un conocimiento de unas carencias y de unos problemas más allá de lo estrictamente económico, siendo éste un primer paso en la elaboración de todo un "proyecto o itinerario formativo que suponga un camino en la forma de vida del usuario/a, que le permita resolver la situación por sus propios medios antes que mantener una dependencia económica de las administraciones"[326]. En este sentido, y como recogen las diversas exposiciones de motivos de las normas que regulan este tema, la Exposición de Motivos del Decreto madrileño 73/90 afirma que:

> "Junto a las carencias económicas (...) encontramos otras muchas que hacen todavía más precaria su situación (...): carencias de tipo social y laboral, de tipo educativo, de vivienda y alojamiento, sanitarias, de integración étnica, de calidad de la convivencia, del entorno afectivo, carencias de orden psicológico, etcétera".

Lógicamente, y de acuerdo a esta percepción que parte de una idea multidimensional de la pobreza, las soluciones tampoco pueden ser estrictamente económicas, lo cual, como ya sabemos, es una característica diferenciadora de

32. En este punto de la concesión provisional algunas normativas son más estrictas que otras. Así, la aragonesa prevé este supuesto en casos tasados de "nulidad matrimonial, separación o divorcio, o ejercicio de la reclamación de alimentos"; art. 15.1 Ley 1/93. Mientras que, por ejemplo, la normativa catalana, arts. 23.2 Ley 10/97 y 19.2 del Decreto 306/98, recoge que puede establecerse este pago provisional e inmediato de una forma más amplia, "a petición de los servicios básicos (....) y en caso de necesidad social y económica grave".

326. E. Rojo, "Los costes económicos de la exclusión social. Reflexiones sobre la inserción desde la vertiente de la políticas de Formación y de Empleo", en VV. AA. *La inserción sociolaboral a debate, ¿del paro a la exclusión social?*, cit., p. 99.

estas rentas mínimas de "segunda generación". De allí que las respuestas previstas en los programas de ingresos mínimos de inserción no sean exclusivamente monetarias, sino que, como dice la misma Exposición de Motivos del Decreto madrileño 73/90, el programa del que forma parte el ingreso mínimo de inserción,

> "no se reduce a una concepción simplista de la integración por el dinero. Al contrario, la prestación económica se concibe al servicio de todo un profundo proceso de integración, que deberá ser definido a nivel individual y adaptado a las necesidades y peculiaridades de cada persona y de cada entorno social"[327].

Destacando en este punto, y para lo que nos interesa, que nos encontramos ante unos instrumentos jurídicos sensibles a las problemáticas concretas, para las que prevén soluciones particulares y flexibles alejadas de la generalidad y abstracción de las normas jurídicas tradicionales. En este sentido, las diferentes normativas que estamos comentando nos ofrecen múltiples y claros ejemplos de la sensibilidad que transmite un derecho administrativizado como éste de cara a actuar de forma flexible en la solución de los problemas que afecten a una unidad beneficiaria. No obstante, y al margen tanto de las referencias que de forma más o menos genérica podemos encontrarnos en las exposiciones y preámbulos como de disposiciones concretas, sin duda el ejemplo más claro de esto lo encontramos en la existencia en todas las normativas de los ya conocidos planes, acuerdos o convenios individualizados de inserción. Sobre estos instrumentos ya hemos tratado en páginas anteriores al hilo del comentario del elemento inserción. Pero en lo que ahora nos ocupa podemos destacar que en ellos, tras un diagnóstico individual y de acuerdo a él, se diseña una estrategia personalizada de integración en la que se atiende a las necesidades personales de los beneficiarios, a la vez que se establecen periódicas evaluaciones en función de las cuales se ordena la continuación, revisión, modificación, suspensión o extinción de los citados acuerdos y de las actividades de inserción que en él se establezcan en orden a adecuarlas a las nuevas necesidades de las unidades beneficiarias[328].

---

327. En las diferentes normativas encontramos referencias a la integración de los ingresos de inserción dentro de planes más amplios de lucha contra la pobreza y la exclusión. Dos claros ejemplos los tenemos, por un lado, en el párrafo tercero del artículo 1 de la Ley francesa 88-1088: "La Renta Mínima de Inserción constituye uno de los elementos de un dispositivo global de Lucha contra la Pobreza que tiende a suprimir toda forma de exclusión, especialmente en materia de educación, empleo, formación, salud y vivienda". Y, por otro lado, en los arts. 15 y 16 de la Ley vasca 12/98, que preceden inmediatamente al capítulo dedicado al ingreso mínimo de inserción y que se refieren, respectivamante, al "Plan Vasco de Inserción" y a los "Programas de inserción".

328. En este punto, por ejemplo, resultaba muy claro el hoy derogado art. 45 del Decreto vasco 25/93, cuando recogía la posibilidad de que los servicios sociales de base

Por otro lado, y desde una perspectiva distinta, existen una serie de efectos perversos que, deseados o no, se encuentran bajo la epidermis manifiesta conformada por la agilidad, rapidez y efectividad que se persiguen a través de estas transformaciones en una línea "administrativizadora" y hacia un derecho útil o regulativo. Así, en primer lugar, dentro de estos efectos perversos tenemos ruidos que dificultan la consecución de un cierto grado de efectividad y desplazan los planteamientos de flexibilidad, rapidez y agilidad. Entre éstos, destacan los problemas que se plantean en la implementación de algunos de los programas de ingreso mínimo de inserción cuando se ha llegado a un nivel de administrativización excesivo que bloquea el proceso, dificulta la consecución de los objetivos de inserción social y limita la cobertura del mismo. De este modo, la burocratización excesiva puede hacer que se lleguen a paralizar los programas de ingresos mínimos de inserción, y un claro ejemplo de esto lo tenemos en la normativa aragonesa, donde la complejidad burocrática se impuso a través del Decreto 21/93 que originariamente desarrollaba la Ley 1/93. Esta paralización originó numerosas críticas que impulsaron, en primer lugar, una sugerencia del Justicia con fecha de 19 de enero de 1994 y, posteriormente, la derogación de dicho Decreto y su sustitución por el actual Decreto 57/94, el cual en su Exposición de Motivos reconoce la necesidad de este cambio con la intención de "simplificar la tramitación administrativa de las solicitudes proporcionando mayor precisión y efectividad al aspecto de inserción social del Ingreso Aragonés de Inserción y lograr una mayor cobertura del mismo"[329].

Otro efecto perverso alimentado por toda esta "desjudicialización" y consecuente administrativización tiene que ver directamente con la vertiente de la

pusieran en conocimiento de la Diputación Foral la existencia de problemas personales o sociales que dificultasen el proceso de integración, "a fin de delimitar un programa específico, que permita superar las causas sobrevenidas de marginación". En un sentido similar, véase el artículo 17.5 del Decreto aragonés 57/94 que permite un mayor juego a la administración a la hora de modificar las estrategias de inserción conforme evolucionan las necesidades de la unidad beneficiaria. Sin embargo, otras normativas, caso de la riojana en los artículos 8.3 y 9 del Decreto 68/90 no son excesivamente explícitas en este punto de necesidades sobrevenidas, y más bien parecen pensar en modificaciones que afecten a la cuantía económica.

329. Un poco más adelante, en esta Exposición de Motivos, y en la misma línea de simplificación del procedimiento, se señala que otro de los móviles que han llevado a la modificación ha sido el intento de simplificar y acelerar la determinación de la cuantía económica de la prestación. De forma similar, la Exposición de Motivos de la Ley vasca 12/98 recoge entre las razones que la justifican, tanto "una insuficiente claridad en la delimitación de las unidades susceptibles de beneficiarse del ingreso mínimo de inserción"; como "un excesivo rigor normativo en los criterios no económicos de acceso al ingreso"; como "en general, una excesiva complejidad procedimental en la gestión de las prestaciones económicas".

flexibilidad. El disponer de una regulación que permite una cierta flexibilidad de actuación no sólo se traduce en agilidad, rapidez y mayor efectividad a la hora de dar a cada caso particular la solución concreta que demande. La flexibilidad también tiene efectos negativos que nos ponen en conexión con la eficacia de los ingresos mínimos de inserción como mecanismos de control social. La flexibilidad que permite la aplicación de este tipo de regulaciones hace que la desdiferenciación existente entre lo político y lo jurídico se proyecte aquí claramente, permitiendo a los poderes públicos optar por diversas soluciones de aplicación, todas ellas posibles, y elegir la que se considere más conveniente de acuerdo a los objetivos e intereses políticos definidos como prioritarios en un momento dado. Incluso, la maleabilidad de este derecho regulativo llega hasta tal punto que los criterios y objetivos políticos son superados por la alarma social que se convierte en el timón de su aplicación[330].

Es decir, sin que se llegue a identificar flexibilidad con arbitrariedad, la aplicación singular de estas regulaciones está revestida de un margen de maleabilidad tal que va a servir, en el plano de las funciones latentes, para desarrollar toda una estrategia de ingeniería social con fines de control y censura social. Como ya hemos visto, el espacio liberado por la pérdida de funciones represoras del derecho es ocupado por una estrategia de prevención con fines de defensa social. Con su tendencia "administrativizadora", las propuestas avaladas desde el derecho regulativo se convierten en las más apropiadas para llevar a cabo las funciones de disciplinación y ortopedia social que se encuentran de forma latente en el diseño de los ingresos mínimos de inserción. La intervención y las posibilidades de control social se ven reforzadas gracias a la tendencia "administrativizadora" del derecho útil regulativo, ya que los conceptos jurídicos indeterminados, los márgenes de discrecionalidad, los procesos de "desjudicialización", el protagonismo de la administración o los nuevos operadores jurídicos, contribuyen a tejer una tupidas redes normalizadoras a fin de satisfacer las exigencias estabilizadoras del sistema. Se trata de impulsar el proyecto "benthamista" del *panóptico* buscando, a través de esta manifestación del derecho útil o regulativo, hallar "un medio de hacerse dueño de todo lo que puede suceder á un cierto número de hombres, de disponer de todo lo que les rodea, de modo que hiciese en ellos la impresión que se quiere producir, de asegurarse de sus acciones, de sus conexiones, y de todas las circunstancias de su vida, de manera que nada pudiera ignorarse, ni contrariar el

330. Vid. desde una perspectiva general, P. Barcellona y A. Cantaro, "El Estado social entre crisis y reestructuración", cit., p. 64; y M. Calvo, "Paradojas regulativas: las contradicciones del derecho en el estado intervencionista", cit., p. 124. Con mayor amplitud, y para el caso específico de la legislación protectora del menor, véase T. Picontó, *La protección de la infancia. (Aspectos sociales y jurídicos)*, cit., pp. 267 y ss.

efecto deseado"; pues, como continúa el propio Bentham al inicio de su obra *El Panóptico*, "no se puede dudar que un instrumento de esta especie sería un instrumento muy enérgico y muy útil que los gobiernos podrían aplicar á diferentes objetos de la mayor importancia"[331].

Lógicamente, la utilización de estas medidas con una finalidad de control social y la penetración que el sistema político, sus objetivos, su lógica y sus instrumentos realizan en la ejecución de las políticas públicas, requiere que esta "administrativización" se revista de un plus de legitimidad. De allí la pretensión de dotar de una garantía científico-terapéutica a las decisiones y resoluciones tomadas por la administración y sus órganos en el marco de las positivizaciones de los ingresos mínimos de inserción. Lo que se traduce en que el recurso que hemos comentado más arriba a abrir la ejecución y evaluación de estas políticas a expertos y profesionales formados en conocimientos, técnicas y saberes humanos y sociales no sólo pretende conseguir una mayor efectividad y rapidez a la vista de la complejidad de las situaciones actuales. Sino que su presencia también responde a un intento de revestir las decisiones administrativas con la autoridad que emana de las ciencias sociales y humanas y de los saberes y técnicas profesionales.

331. J. Bentham, *El Panóptico*, cit., p. 33.

# Epílogo:

# CRÍTICA Y SUPERACIÓN DE LOS INGRESOS MÍNIMOS

Finalmente, vamos a realizar un último capítulo que bien podría presentarse a modo de epílogo o conclusión. Este capítulo va a estar dividido en tres secciones o espacios. En las dos primeras, que a su vez se recogen en una conjunta, haremos un breve repaso por los principales efectos positivos y negativos que se pueden apreciar en estas medidas y que ya han sido apuntados en el capítulo anterior al hilo del análisis de diversas regulaciones en el tema. Y concluiremos con una última sección en la que desde las insuficiencias apreciadas a lo largo de todo el trabajo en relación a las medidas de tratamiento de la pobreza, y en concreto, en relación a los ingresos mínimos de inserción en la anterior sección, plantearemos perspectivas y propuestas de superación de los mismos.

## 1.-LOS INGRESOS MÍNIMOS DE INSERCIÓN: UNA VALORACIÓN CRÍTICA

### *1.1- Efectos positivos: redes de seguridad y elementos de inserción*

A la hora de realizar las correspondientes valoraciones de los ingresos de inserción hemos de ser conscientes, desde un principio, que no nos podemos dejar guiar por sibilinos "cantos de sirena", aunque, por otro lado, es indudable que "una sociedad como la nuestra, que se quiere democrática y que no es una sociedad miserable, no puede abandonar a sí misma a la gente que se queda descolgada"[1]. Es en este punto, donde cobra especial importancia el hecho sobre el que hemos visto insisten las diferentes normativas en sus exposiciones de motivos, de que los ingresos de inserción no consisten, únicamente, en una cantidad de dinero sino que establecen la articulación entre ésta y la inserción. Sobre este problema hemos tratado a nivel general en el capítulo anterior, y hemos expuesto dos perspectivas para contemplar la inserción,

1. Es en este orden de cosas por lo que para R. Castel tiene sentido la existencia de políticas de inserción positivas que planteen una lucha contra la exclusión: F. Ewald, "El advenimiento de un individualismo negativo. Entrevista a Robert Castel", cit., pp. 36-37.

como derecho o como contraprestación. Si más abajo, en los efectos negativos de estos ingresos, partiremos de la visión de la inserción como una contraprestación que ayuda a desvelar el carácter asistencial de la atención, y sobre esta visión nos decantaremos, no se puede dejar de lado, que este elemento también puede ser considerado desde una perspectiva diferente, como un derecho.

Según este planteamiento, el concepto de *inserción* va a dar lugar a una "revolución jurídica" tendente a solucionar, o mitigar, el problema sobre la base de incrementar la participación de los ciudadanos en la gestión del bienestar de sus sociedades. La noción de *inserción,* quizás en parte por su bisoñez, o quizás por una ambigüedad intrínseca, se presenta, siempre según esta visión que pretende incidir en las bondades de las rentas mínimas de "segunda generación", como una noción que "no está definida *a priori* sino que se mantiene en amplia medida abierta". Y es en parte esta indefinición, -o ambigüedad, pues así la hemos llamado en páginas anteriores-, la que lleva a plantear que no nos encontramos ante una única medida de tipo jurídico, como en un sistema tradicional podía ser un mero derecho de crédito a una prestación económica, sino que estaríamos ante un "conjunto de prácticas sociales experimentales" que superarían lo estrictamente jurídico y se constituirían como derechos de integración, de los que, a su vez, la principal figura sería el derecho a la inserción[2].

El derecho de inserción, bajo las formas del *Revenu Minimum d'Insertion* en Francia desde 1988, o más recientemente en las diversas manifestaciones recogidas por las regulaciones de las Comunidades Autónomas del Estado español, se presenta como un tercer tipo de derechos frente a los tradicionales derechos-libertades y derechos-crédito, y responde, básicamente, a un intento de superar los fenómenos de exclusión que sufren nuestras sociedades, reforzando el principio democrático de participación que las consecuencias de la sociedad dual ponen en peligro. Para ello "se basa en un principio de compromiso recíproco del individuo y de la colectividad, teniendo en cuenta las necesidades, aspiraciones y posibilidades de los beneficiarios". Lo que no deja de complicar la consideración como derecho de estos instrumentos al ser individualizados, es decir, al depender de cada situación particular; y condicionados, esto es, al subordinar la atribución de la prestación económica al comportamiento concreto del individuo-beneficiario, o lo que es lo mismo, al aparecer la atribución de este ingreso subordinada a "una forma de control de los comportamientos". Pese a esto, desde esta perspectiva en prin-

2. Cfr. P. Rosanvallon, "La revolución del *derecho a la inserción* ", trad. E. Sanchís, *Debats* 54, 1995, p. 39. Sobre la inserción como concepto abierto, véase la bibliografía citada en el epígrafe 3 del capítulo IV.

cipio parece superarse el tradicional asistencialismo que acompañaba a los derechos sociales clásicos. Pues los ingresos de inserción aparecen reforzados con un "imperativo moral" que consiste en considerar "a los individuos como ciudadanos activos y no solamente como asistidos a socorrer". Del mismo modo, ya no se trata de la actitud paternalista que ha acompañado sistemáticamente a los derechos sociales, sino que esta "revolución jurídica" impondría una "*implicación recíproca* del individuo y de la sociedad"[3].

Se trata, como hemos dicho más arriba, de que todas las personas tengan de manera efectiva la consideración que formalmente les corresponde como miembros de una sociedad, reforzando, de este modo, la esencia democrática de ésta. De esta forma, cabría realizar una primera lectura positiva de estos programas, en el sentido de entender que la filosofía que los impulsa está determinada hacia la construcción de espacios de oportunidad que superen el propósito instrumental de la acción, la mera concesión de una prestación económica que contribuya a favorecer la supervivencia de esas personas. Es decir, en principio, estos programas se podían considerar como proyectos sociales que proporcionan un marco en el que desarrollar "ámbitos y momentos de interacción social para calificar la demanda, agregar intereses y acompañar la construcción de los márgenes de ciudadanía social de quienes han perdido, entre tantas cosas, la perspectiva de la movilidad social". Además de que profundizando en este camino podría defenderse que el talante que los impulsa y vertebra pretende romper con la tradicional concepción propia del asistencialismo que considera a los beneficiarios como meros asistidos-clientes, alejándoles de la consideración de ciudadanos que les corresponde[4]. No obstante, y adelantándonos a las dos secciones siguientes, si bien esta filosofía y este talante pueden encontrarse detrás de una primera lectura de los ingresos de inserción, esto no impide que sea posible realizar una segunda lectura de los mismos, ya que la realidad propuesta por el Estado y sus programadores dista mucho de estos planteamientos.

En un análisis más pragmático de lo que suponen los ingresos de inserción, se puede decir que básicamente, "pensando en positivo", cumplen una doble función que ya hemos visto aparece reflejada en las diferentes normati-

3. P. Rosanvallon, "La revolución del *derecho a la inserción*", cit. pp. 40-41; y también, J. Romero González, J. Pérez Esparcia y J. García Roca, *Desigualdades y nueva pobreza en el mundo desarrollado*, cit., pp. 118-121.

4 Vid. G. Cardarelli y M. Rosenfeld, *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, cit., p. 140, donde se exponen estos dos puntos como elementos centrales de los proyectos sociales. No obstante, si bien el plano filosófico estaría positivamente cubierto, a lo largo del trabajo citado, con especial atención al caso argentino, se expone una visión crítica de la realidad.

vas que regulan la materia, sobre todo en la parte considerada no dispositiva, las exposiciones de motivos y preámbulos, donde el legislador manifiesta, entre otras cosas, los motivos que le han llevado a actuar de la forma en que lo hace. Así, en primer lugar, y a través de una pequeña cantidad económica, actúan como última red de seguridad para todos aquellos que se encuentran fuera de cualquier sistema de prestaciones y que pueden llegar a tener, si no los tienen ya, auténticos problemas de supervivencia. Con lo que enlazaríamos con ese compromiso que anunciábamos al principio que tiene la sociedad sobre sus ciudadanos, pero ya no tanto en el sentido de insertarlos, sino de garantizar su supervivencia en unos espacios desmercantilizados. En segundo lugar, y es lo que diferencia a estos ingresos de "segunda generación" de los ingresos mínimos de "primera generación", sirven como un apoyo a distintos niveles de inserción, personal, social y profesional-laboral. Se busca con ellos una integración social y personal que se traduzca en una mejora generalizada de sus condiciones de vida. Así, se llevan a cabo acciones con las que se pretende conseguir, sobre todo, reforzar unos lazos y vínculos sociales que se consideran deteriorados y promocionar la autoestima, así como mejorar las condiciones de vida en lo que respecta a la salud, la vivienda y la educación. En definitiva, conseguir lo que algunos autores han dicho que "puede sintetizarse en la idea de estabilidad", que no sólo afectaría al titular de la prestación sino que proyectaría sus efectos al resto de integrantes de la unidad familiar perceptora[5]. En este sentido, y a modo de ejemplo, para el caso del programa del Ingreso Aragonés de Inserción y centrándonos en la ciudad de Zaragoza, que es el espacio donde se concentran la mayoría de beneficiarios de este programa, los acuerdo relativos a las relaciones familiares (p.ej. solicitar o continuar con apoyo jurídico), a la participación y relación social (p. ej. acudir a participar en centros de tiempo libre), a la salud (p.ej. acudir a revisiones en centros de salud), a educación y formación (p.ej. iniciar, continuar y/o ampliar formación básica, o adquisición de habilidades), a la vivienda (p.ej. organización y limpieza del hogar), y a la economía (p.ej. destinar parte de los ingresos a comprar artículos de primera necesidad) suponían, según datos de mayo de 1995, un 68% de todos los "Acuerdos de inserción" suscritos (3.842)[6]. Pero además, y en otro nivel, se plantea el ingreso de inserción como una forma de reclasificación y de reinserción profesional, siempre, claro está, teniendo en cuenta la heterogeneidad de la población receptora y, consiguientemente, las diversas necesidades determinadas por su diferente grado de exclusión del empleo, que hacen que no todos los beneficiarios puedan acceder desde el

5 Vid. M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laporta, *La caña y el pez. Estudios sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., p. 232.

6 Vid. Dirección General de Bienestar Social, *Plan de proyectos de inserción*, cit., pp. 5-12.

primer momento a los mismos niveles y acciones de inserción[7]. Al margen de esta heterogeneidad, la funcionalidad de los programas de ingresos mínimos de cara a la inserción laboral "ha supuesto para muchas de estas personas su primera experiencia de relación laboral regularizada, o su primera experiencia de formación profesional ocupacional", intensificándose así su efecto "claramente integrador"[8]. Pasando a datos concretos que pueden contribuir a realizar una valoración de estas medidas en este plano, por un lado, podemos recoger que los "Acuerdos de inserción" suscritos en Zaragoza ciudad en tema de trabajo (p.ej. cualificación profesional) supusieron en 1995 un 32% del total[9]. Mientras que sobre el éxito de estos instrumentos puede ser útil el balance que se realizó del sistema francés a los tres años de sus puesta en marcha, que recogía que el 52,5% de los receptores salen a los dos años de entrar, de los cuales un 42% lo hacen gracias a encontrar un trabajo, y un 10,5% gracias a la participación en un plan de formación[10].

Junto a estos efectos que pueden ser considerados como los efectos positivos más visibles y básicos de los ingresos de inserción, en tanto que son los más directamente relacionados con los dos elementos que los configuran, también se les reconocen a estos programas otros efectos positivos. Por ejemplo, también se reconoce su función como mecanismo de redistribución de la renta. En este sentido, y para el caso del Estado español, las rentas mínimas de inserción "han supuesto la redistribución en tres años (1991,1992 y 1993) de unos 60.000 millones de pesetas, que han ido a unas 75.000 familias españolas de entre las más pobres y excluidas", unas cifras que, además, es de destacar que van en progresivo aumento, pues si en el año 1991 fueron, aproximadamente, 18.000 millones de pesetas los gastados en estas medidas y en el año 1992 fueron unos 19.600, en el año 1993 el gasto en los ingresos de inserción ascendió a 23. 000 millones, lo que supuso, en relación al gasto de 1991, un aumento de un 16%, aunque esta expansión no es igual en todas las Comunidades, sino que en realidad se ha producido por la "puesta al día" de aquellas Comunidades que empezaron más tarde con estos programas[11]. En

7. Vid. en este sentido, la clasificación de los perceptores de acuerdo a su grado de exclusión del empleo que aparece en M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laporta, "El salario social de las Comunidades Autónomas", en M. Juárez (Dir.), *Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000*, vol. II, cit., p. 1542.

8. Cfr. íd. *La caña y el pez. Estudios sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., p. 232.

9. Vid. Dirección General de Bienestar Social, *Plan de proyectos de inserción*, cit., pp. 9-10.

10. Vid. *RMI. Bulletin d'information de la Délégation Interministérielle au Revenu Minimum d'Insertion* 16, Décembre 1991-Janvier 1992.

11. Estas cifras, nada despreciables, deben ser matizadas. En primer lugar, porque hay que tener en cuenta que no sólo se refieren a la prestación económica, sino que contienen

relación a esta capacidad redistributiva de los ingresos mínimos, no se puede dejar de lado su potencialidad en la reducción de uno de los efectos denunciados por la crítica conservadora que se sustenta en la ya mencionada tesis de la futilidad, el denominado "efecto Mateo", por el que Deleeck entiende "al conjunto de mecanismos específicos que actúan en la sociedad de tal forma que las clases sociales superiores tienden a beneficiarse más de las ventajas de la política social que las clases inferiores"[12]. Como consecuencia de las políticas de reducción del gasto neoliberales se defienden programas selectivos que "sólo beneficien a las personas que 'realmente lo necesiten"[13], de allí que los ingresos mínimos de inserción focalizan su actividad en poblaciones con problemas especialmente graves, a los que además someten a un seguimiento continuo e individualizado y a unos controles que eliminan el margen posible de fraude.

Otro de los efectos positivos que se pueden inferir del análisis de los ingresos de inserción ha sido el poder "conocer, identificar y contactar con unas aproximadamente 50.000 familias, de las más desgraciadas, con más problemas y con más carencias". Lo cual ha provocado que se hiciera presente la existencia de una (no)-población sobre la que las políticas sociales y los servicios sociales han de intervenir posibilitando su integración, sobre todo, a través de su participación como beneficiarios en la red de recursos públicos que, de forma indirecta, podría verse mejorada, cuantitativa y cualitativamente, con ocasión de la necesidad de atender a una población "carente" y hasta ahora "invisible"[14]. Finalmente, la aparición de estos programas puede dar lugar a una racionalización de los servicios, valorada desde los planteamientos neoli-

el gasto en proyectos o en empleo social. Y además, se aprecian sensibles diferencias entre Comunidades. Por ejemplo, no deja de ser curioso el caso aragonés, que sistemáticamente destinaba en sus presupuestos cantidades importantes de dinero sin luego gastarlas. Vid. M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laporta, *La caña y el pez. Estudios sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 68-74, 230-232 y 655-656; y sobre las cifras globales de coste a nivel europeo, L. Ayala, "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas", cit., pp. 253-254.

12. H. Deleeck, "L'effet Mathieu", en *Droit social* 11, 1979, pp. 375-383; y también D. Casado, *El bienestar acorralado*, 57-66. Sobre esta tesis de la futilidad, véase A. O. Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, cit., pp. 55-95.

13. J. L. Monereo, "La política social en el Estado del bienestar: los derechos sociales de ciudadanía como derechos de 'desmercantilización'", cit., pp. 40-41.

14. Vid. M. Aguilar, M. Gaviria y M. Laporta, *La caña y el pez. Estudios sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, cit., p. 230. Conviene también precisar que este efecto positivo es propio de los ingresos mínimos de "segunda generación", pues los de la "primera", sin el elemento inserción, eran considerados meras "vías de escape" o meros pretextos para no desarrollar la protección social de base. Vid. S. Milano, "Protección Social y Renta Mínima", cit., pp. 121-122.

berales en cuanto que se libera al mercado de otros "ruidos" intervencionistas. De esta forma, y como veremos más adelante al comentar las diferentes aportaciones de Hayek y Friedman, estas medidas se plantean, desde el neoliberalismo, como un paso más en una estrategia hacia las propuestas de renta mínima "sustitutiva" en sus formas de subsidio universal, o de impuesto negativo, que pretende descargar al Estado de sus compromisos y restaurar el ideal de la fluidez del mercado. Desde esta perspectiva, la panacea ideológica que supone el mercado necesita de un marco de paz social y estabilidad (en la desigualdad, si es posible), que permita que el mercado recobre el "equilibrio natural" necesario para su reproducción, para ello necesita la racionalización de todas las intervenciones públicas y que exista un nivel suficiente de cohesión social[15].

### *1.2- Efectos negativos: una pieza más en el carrusel del asistencialismo*

Las existencia de estos efectos positivos, sin embargo, no es algo que excluya que las políticas de inserción, y su principal representación, los ingresos de inserción, tengan una serie de efectos negativos, de sombras que, curiosamente, "aportan luz" sobre lo que podría ser un rostro perverso del Estado social. Esto, en primer lugar, se pone de manifiesto en la existencia de una serie de limitaciones a los programas de ingreso de inserción, sobre todo en lo referente a su desarrollo. Y, en segundo lugar, se revela en un rasgo esencial de estas medidas, su no superación de la condición asistencial. Así, en lo que se refiere al primer bloque hay que tener en cuenta que son programas que no llevan excesivo tiempo en marcha, por lo que su desarrollo es bastante deficitario y hace que algunas de sus limitaciones sean más visibles. Es el caso, por ejemplo y recapitulamos algunas de las ya citadas en el capítulo anterior al ver las características, de los problemas de gestión, derivados en gran parte del carácter subsidiario y diferencial de la prestación. De la necesidad de implicar a distintas instituciones públicas y privadas, sobre todo en el tema de la inserción. De enfocar el ingreso mínimo de inserción como una posibilidad más dentro de un programa integral de lucha contra la pobreza y la exclusión destinado a facilitar el desarrollo de la autonomía personal. De la escasa cobertura de estas medidas, lo cual, a su vez, se puede afrontar desde diversas perspectivas, como los problemas de equidad que sufren las unidades familiares con más miembros; el número de beneficiarios de estos programas

15. Resulta bastante ilustrativo el comentario que realiza M. Gaviria en el sentido de que Mario Conde, con su supuesta "teoría de la cohesión social", pueda ser uno de los mayores defensores del trabajo con rentas mínimas de inserción. Vid. M. Gaviria, "De la Teoría de la Pauperización a la Teoría de la Exclusión", en VV. AA., *La sociedad de la desigualdad*, cit., pp. 153-154.

y el nivel de protección, dependiendo éste del papel que juegue la prestación en el sistema de protección social; o la existencia de posibles beneficiarios que no ejercen sus derechos, bien por desinformación, bien por las trabas burocráticas que conlleva la puesta en marcha de estas medidas, o bien por las connotaciones tanto de control social como estigmatizadoras que tienen y que en este último caso, y salvando las distancias, hacen presentes a los "históricos" *pobres vergonzantes.* De la inadaptación de los servicios sociales y de los trabajadores sociales a las nuevas exigencias de esta modalidad de protección social. Y, en definitiva, pues muchas de estas cuestiones se reducen a esto, de la falta de un presupuesto acorde con las necesidades y con los objetivos planteados.

Pero además, y junto a estas limitaciones que como hemos indicado guardan una estrecha relación con el escaso desarrollo de los diferentes programas, también hay una más que limitación, efecto negativo relativo a una cuestión que no tiene que ver tanto con el desarrollo de los programas como con su naturaleza. Esta cuestión hace referencia a la participación que estas propuestas tienen en el proceso de asistencialización generalizada que afecta a los sistemas de garantías de ingresos, lo que lleva a hablar de la rentas mínimas de inserción como "una forma de beneficencia pública"[16], y que se manifiesta de dos formas: en un deterioro de la calidad de la prestación; y en unas mayores exigencias de control y más fuertes contrapartidas[17]. Es decir, es en el marco de la sustitución de las políticas de integración, las destinadas a "la homogeneización de la sociedad a partir del centro", por las de inserción, que responden a una lógica de discriminación positiva y tienden a focalizarse en poblaciones específicas, donde hay que interpretar en su pleno significado a estos programas[18].

Indudablemente, los programas de ingresos mínimos de inserción tienen efectos positivos, y como hemos visto en las diferentes exposiciones de motivos, el objetivo manifiesto es la superación de las insuficiencias de las medidas tradicionales de protección social a través de la centralidad del elemento inserción. Sin embargo, todo esto no parece suficiente para que se pueda hablar de que con ellos se supera la concepción del subsidio como asistencia. Las rentas mínimas de inserción siguen compartiendo la esencia de los subsidios asistenciales, ya que el derecho, y con limitaciones, es a la prestación económica más que a la inserción, que aparece así como una obligación o contrapartida. Si realmente la inserción fuera un derecho independiente del dere-

16. J. Iglesias, *El derecho ciudadano a la renta básica,* cit., pp. 67 y ss.

17. Cfr. M. Aguilar, C.Corera, M. Gaviria y M. Laparra, *Salario social sudado, Los campos de trabajo experimentales del proyecto 'Búscate la vida' en Navarra,* cit., pp. 42-43.

18. Vid. R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social,* cit., pp. 422 y ss.

cho a la prestación económica se podría o no ejercer, pero en la realidad para poder ejercer el derecho a la prestación económica no se puede dejar de cumplir la obligación de la inserción. Como bien dice R. Aliena sobre la relación entre el derecho a la garantía de un mínimo y el derecho a la inserción, "no nos engañemos, si mantenemos esta tensión las exigencias que impongamos a los beneficiarios, aun cuando las llamemos inserción, serán puramente contrapartidas (...): para evitar la dependencia y la cultura de la pobreza; para imponer un control social, el sello de la asistencia; para reservarnos una puerta que nos permita controlar la evolución financiera del dispositivo"[19]. De esta forma, si cuando afrontábamos el análisis del elemento inserción en su relación con la prestación económica admitíamos la existencia de dos posibles perspectivas, como "derecho-función" y como contraprestación, las limitaciones al ejercicio del derecho, y la dependencia que se crea entre el beneficiario y la Administración que le concede la prestación nos llevan a considerar que lo que realmente existe son dos elementos diferenciados, un derecho a la prestación y una obligación en forma de acciones de inserción.

Además, aunque realmente la inserción se concibiera como un derecho y no como una contraprestación, esto no conllevaría que los citados programas sirvieran para una inserción real de los beneficiarios, en virtud de la existencia de un error de fondo que condiciona toda valoración posible de los ingresos de inserción. Así, por un lado, no deja de ser cierto que la heterogeneidad de los beneficiarios del programa y, sobre todo, la existencia de lo que se ha dado en calificar como "inempleables", lleva a la necesidad de articular mecanismos que frente a la inserción estrictamente laboral priorizan acciones destinadas a ámbitos más personales que sociales, como la recuperación de determinados hábitos de "normalidad", o, incluso, de la propia autoestima. Pero también es cierto que todavía hoy no se puede entender que se dispone de una cierta autonomía social, que se participa activamente en la sociedad, y que, en definitiva, se pertenece a ésta y se dispone de una garantía real de inserción en la misma, si no se puede participar en el proceso de producción, y esto es lo que no se consigue mediante los ingresos mínimos de inserción, por mucho que en las exposiciones de motivos y en los articulados de sus regulaciones se plantee la inserción laboral como un objetivo de estas medidas. En este sentido, afirmaba Gorz: "Se pertenece a la sociedad (...) y se tiene derechos sobre ella o, por el contrario, se está parcialmente excluido, según si se participa o no en un proceso de producción organizado a la escala de la sociedad en su totalidad"[20]. Por

19. R. Aliena, "Renta mínima de inserción", cit., p. 618.

20. A. Gorz, *Los caminos del paraíso*, cit., p. 81. Vid. también, B. Perret, "L'imposible retour du social", en J. Donzelot, *Face à l'exclusion. Le modèle français*, cit., pp. 134-135; P. Garonna, "Produzione, allocazione e redistribuzione delle risorse", en *Inchiesta* 83-84, 1989, pp. 23-26; e íd. "Diritto al reddito o diritto al lavoro", en *Mondoperaio*, 1990, pp. 84-90.

lo tanto, la existencia del elemento inserción parece más que orientada a la redefinición del Estado del bienestar y de sus mecanismos en una línea democratizadora y de profundización en la idea de ciudadanía, destinada, de acuerdo al modelo de *workfare* que se impone, a enterrar el concepto de "sopa boba", y a sostener un planteamiento de desconfianza hacia los perceptores de la prestación intentando evitar que se produzcan desincentivos al trabajo y que los beneficiarios de estas prestaciones caigan en la "trampa de la pobreza". Sin tener en cuenta, por otro lado, que de acuerdo a la realidad socio-económica del Estado español, "los potenciales beneficiarios de la prestación del salario social autonómico no tienen ante sí la opción entre trabajar o no trabajar, ni la opción entre trabajar más o menos horas. Es el mercado el que posibilita o no esas alternativas y, en nuestro caso, la respuesta es inequívoca"[21].

Con todo esto se pone de manifiesto que estas políticas no son sino políticas compensatorias que en un momento de profundas transformaciones y con la quiebra del potencial integrador de la sociedad salarial de fondo, sirven a la reproducción del sistema tratando el problema de forma no estructural sino individual, fomentando el asistencialismo-clientelismo, e ignorando, de este modo, tanto la diferencia existente entre la exclusión como estado y la vulnerabilidad como proceso, como la ascensión de la propia vulnerabilidad[22]. Los ingresos de inserción serían ciegos, así, a un eje fundamental del problema, la trayectoria, el proceso que lleva hacia las situaciones de exclusión, la "desafiliación". Es decir, dejarían a un lado lo que Milano denomina "pobreza potencial" y actuarían únicamente frente a la "pobreza constituida"[23], cuando hoy la complejidad y dinámica de la crisis reivindica que no va a ser suficiente con unas políticas públicas destinadas a "intentar reinsertar a quienes están más desvalidos o a los más 'tirados', (....); habría también que intervenir remontando el proceso en esta zona de la vida social que acabo de denominar la *zona de vulnerabilidad* que es la que alimenta la zona de marginalidad en la que se produce la exclusión social"[24].

21. A. Melguizo, "Salario social y Hacienda Pública en el Estado de las Autonomías", cit., pp. 113-116, donde al igual que en R. Aliena, "Renta mínima de inserción", cit., pp. 621-628, encontramos una visión crítica de este supuesto efecto "desincentivador" del sistema de garantía de mínimos. Además, sobre la "trampa de la pobreza", es decir, que una persona se plantee no trabajar porque el beneficio a obtener es muy pequeño al combinarse con una reducción de las prestaciones, vid. S. Milano, *La pauvreté absolue*, cit., p. 134; Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., pp. 29-33; e íd. "El ingreso mínimo garantizado: Experiencias y propuestas", cit., pp. 340-342.

22. Vid. R. Castel, "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso", cit., pp. 27-36.

23. Cfr. S. Milano, *La pauvreté absolue*, cit., p. 178.

24. R. Castel, "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales", cit., p. 33.

Las políticas de inserción, encabezadas por los ingresos mínimos de inserción, no serían extrañas a todo un fenómeno inflacionista en el uso del término "exclusión", que se ha convertido, según señala Castel, en una especie de "palabra-paraguas", lo que les llevaría a centrar sus actuaciones en zonas de exclusión y marginalidad[25]. Actuarían en poblaciones cuyos vínculos y soportes laborales, familiares, relacionales y personales se encuentran más que debilitados, ignorando el ascenso de la vulnerabilidad y su carácter de proceso dinámico del que se alimenta la exclusión, así como la relación existente entre esta vulnerabilidad social y la flexibilidad y precarización en el plano laboral, con todos los efectos centrífugos que estos fenómenos llevan consigo. Las actuaciones llevadas a cabo desde estas políticas de inserción se encontrarían limitadas por el propio pacto social que sustenta al Estado social, que haría que la intervención pública, en este caso a través de los programa de ingresos de inserción, se viera imposibilitada para entrar en el espacio que algunos han considerado como el "punto estratégico" donde llevar a cabo la intervención, la fábrica, con todos los elementos de decisión relativos a la organización del trabajo y a la relación productiva que este espacio, tanto en su vertiente simbólica como real, lleva consigo[26].

Sin embargo, que estas intervenciones cuenten con estos límites no significa que nos encontremos ante unas intervenciones absolutamente ineficaces. Al contrario, los ingresos mínimos de inserción se definirían en una clave individualizadora a través de la cual manejarían la relación entre precarización laboral, desempleo masivo y pobreza con una cierta comodidad, sustrayendo a los desempleados de su "experiencia de clase" y consiguiendo, así, normalizar una situación, el desempleo masivo, que se está haciendo peligrosamente visible y que, en realidad, no es otra cosa que "una bomba olvidada, cuya explosividad está intacta y que puede estallar en cualquier momento"[27]. Estos programas se encontrarían, de este modo, dominados por una lógica individualista que no les permitiría disponer de una visión totalizadora del problema, sino que se limita-

25. Cfr. F. Ewald, "El advenimiento de un individualismo negativo. Entrevista a Robert Castel", cit., p. 34.

26. "Lo que se sustrae (...) a la intervención del Estado (...) es efectivamente la organización del trabajo y el poder de decisión en la fábrica. La fábrica, la producción, la relación productiva, vienen configuradas como entidades objetivas extrañas a la intervención del Estado. (...) El Estado social entra en el mercado, pero se para en sus propias fronteras, en el umbral de la fábrica"; P. Barcellona y A. Cantaro, "El Estado social entre crisis y reestructuración", cit., p. 58. Vid. además, sobre estos puntos estratégicos, J. Iglesias, *El derecho ciudadano a la renta básica*, cit., p. 30, donde se recoge: "Es en la esfera de la producción donde se determina y clasifica a la población no-propietaria en individuos-mercancía o en individuos-marginación".

27. Vid. U. Beck, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, cit., pp. 117-122.

ría a admitir la existencia de un desequilibrio inevitable y a gestionarlo, a normalizarlo, actuando en sus manifestaciones más visibles y preocupantes a modo de una especie de "neofilantropía" que se encargaría de introducir en las poblaciones consideradas peligrosas unos valores determinados que anulasen la capacidad de subversión de las poblaciones beneficiarias. Así, a través de la individualización se llegaría a la normalización de las desigualdades, lo que no significa que éstas desaparezcan, sino que, más bien, se transforma la percepción que se tiene de las mismas. Ya no son percibidas en su sociabilidad, sino que con la individualización de la desigualdad se consigue un efecto psicológico de autoculpabilización del sujeto que recibe la prestación. Los problemas sociales pierden el carácter societal y aparecen como crisis individuales, personales, con lo que se acaba justificando y legitimando el orden establecido causante de las desigualdades. Y esto, tanto por su no cuestionamiento, como por la atomización que se realiza sobre aquellos supernumerarios beneficiarios del ingreso, que deberían ser quienes estructuraran la respuesta y que, al contrario, sometidos a un continuo seguimiento y control personal para poder recibir la prestación económica, asisten impasivos a la diversificación de sus situaciones y a la pérdida de una condición común. En un plano más general, con estas propuestas individualizadoras, y anuladoras de cualquier rasgo societal, se pretende acabar con cualquiera de los elementos dinámicos y de resistencia que Lewis encontró en su análisis de la discutida "cultura de la pobreza". Pues dentro de la diversidad y casi indeterminación propia del término, y que implícitamente incluso el mismo Lewis reconocía, este autor afirma que "la cultura de la pobreza es tanto una adaptación cuanto una reacción de los pobres frente a su posición marginal en una sociedad capitalista estratificada en clases y de alto nivel de individualización". Lo cual nos lleva a que si bien es cierto que, como también dice este autor, las personas que comparten esta cultura "no tienen conciencia de clase", eso no impide que se pueda afirmar que los que se encuentren compartiendo esos vínculos sociales y psicológicos, en virtud de la existencia de una serie de antagonismos de clase, de problemas de clase y de necesidades de cambio, "mantienen una actitud crítica ante algunas de las instituciones fundamentales de las clases dominantes, odian a la policía, desconfían del gobierno y de quienes ocupan altas posiciones, y ven con cinismo incluso a la iglesia". Es decir, que siempre desde esta perspectiva defendida por Lewis, todas estas estrategas individualizadoras acabarían por sofocar ese "ruido" que supone la subcultura de la pobreza, no tanto como peligro por su capacidad revolucionaria y de organización, sino más bien, y de acuerdo con lo anterior, por su predisposición potencial "a ser utilizados por los movimientos políticos contrarios al orden social existente", es decir, por su capacidad anómica[28].

28. Cfr. O. Lewis, *La vida. Una familia puertorriqueña en la cultura de la pobreza: San Juan y Nueva York*, cit., pp. XLVII-LI.

Además, la eficacia de los ingresos mínimos de inserción en este plano individualizador también se refleja en que con ellos se pretende a la vez que suavizar las tensiones, distraer la atención sobre las fuentes, las causas de exclusión y marginación que alimentan el problema, consiguiendo, de este modo, viciar los términos del debate. Y esto porque si aceptamos la existencia de estas medidas aceptamos la idea de "que hay personas que trabajan y se ganan bien la vida, y otras que no trabajan porque no hay lugar para ellos en el mercado de trabajo o que son (tenidas como) incapaces para trabajar"[29]. Aceptamos, pues, que dada la "inevitabilidad" de la pobreza, la exclusión y la marginación, es del mismo modo "inevitable" que existan personas con un estatus de "insertados permanentes", o, lo que es lo mismo, personas que padecen de un déficit permanente e insalvable de integración, y que son el objeto y, al mismo tiempo, la razón de ser de estas políticas focalizadas de inserción que, como hemos visto más arriba siguiendo a Castel, se oponen a las de integración de carácter universal. Como dice este autor, las políticas de inserción permiten "la instalación en lo provisional como régimen de existencia" de los citados "insertados permanentes", los que no pueden reintegrase en el sentido fuerte del término, por medio de un trabajo estable, y que, por lo tanto, sobreviven en "un régimen social intermedio, que representa un estatuto nuevo, generado por el desmoronamiento de la sociedad salarial y la manera actual de enfrentarlo", a través de las políticas de inserción convertidas en una especie de "mito de Sísifo"[30].

Su eficacia, así, estaría determinada por la exigencia que tiene hoy el modelo de Estado capitalista desarrollado de cumplir las dos funciones denunciadas por O'Connor como contradictorias, la de Estado-mercancia, la de acumulación, y la de Estado-marginación, la de legitimación[31]. De esta forma, estas medidas irían orientadas no tanto a resolver las situaciones de anomia social incidiendo en sus causas, sino que se dirigirían mas bien a corregir, a paliar las consecuencias más sangrantes de la imposición de los criterios propios de la racionalidad económica, la cual permanecería intacta. Pues como recoge Gorz, "la garantía de un mínimo social, si bien va en contra de la racionalidad económica, no pone a ésta al servicio de fines dependientes de una racionalidad superior. Por el contrario (...) se presenta como un enclave en el seno de la racionalidad económica cuya dominación sobre la sociedad intenta hacer socialmente soportable"[32]. Incluso, un autor paradigmático en el pensamiento neoli-

29. A. Gorz, *Metamorfosis del trabajo*, cit., p. 264.

30. Cfr. R. Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social*, cit., pp. 422-439.

31. En relación a esta dualidad del Estado y a la supremacía de la lógica del Estado-mercancía sobre la del Estado-marginación, véase J. Iglesias, *El derecho ciudadano a la renta básica*, cit., pp. 38-43.

32. A. Gorz, *Metamorfosis del trabajo*, cit., p. 172.

beral como es Hayek admite en diversas obras, que corresponden a diferentes momentos de su biografía intelectual, la posibilidad de una intervención pública destinada a garantizar un nivel mínimo de ingresos que funcione a modo de red de seguridad por debajo de la cual nadie pueda caer. Este ingreso cubriría las situaciones de riesgo originadas por la falta de ingresos procedentes del mercado, sin por ello alterar los principios sobre los que se vertebra una "sociedad libre" y proporcionando, a la vez, un nivel relativo de seguridad necesario para el funcionamiento y reproducción pacífica del sistema. Para Hayek, esta seguridad relativa se contrapondría con la seguridad absoluta, orientada a la consecución de una "justa" redistribución de la riqueza y que no sería posible sino como un privilegio para unos pocos y enfrentándose al funcionamiento natural del mercado[33]. En este sentido, sostiene Hayek: "Es fundamental que conozcamos claramente la línea que distingue una situación en la que la comunidad acepta el deber de prevenir la necesidad y de proveer a un nivel mínimo de beneficencia de aquella otra en que asume el poder de determinar la 'justa' posición de cada cual y conceder a cada uno lo que cree que merece"[34].

De esta forma, se puede confirmar que la existencia de estas medidas no resulta en absoluto disfuncional para la lógica del mercado, ni supone una quiebra de los principios característicos de una situación dirigida por la racionalidad económica, ni altera los fundamentos de libertad de la "sociedad libre". "Abandonada a sí misma, la economía de mercado evoluciona siempre inexorablemente hacia el colapso", por lo que la necesidad de establecer estos "enclaves", en concreto y para este caso, de los mínimos sociales, se presenta como algo totalmente coherente. No se trata de un nuevo proyecto de sociedad, ni de invertir el orden, dominando a la racionalidad económica y poniéndola al servicio de la sociedad, sino sólo de establecer los correctivos necesarios que permitan su viabilidad[35]. De allí que la defensa que realiza Hayek de esa actuación pública garante de ese ingreso mínimo en un plano de seguridad relativa nos permite comprender el significado de los ingresos mínimos de inserción como políticas paliativas, compensatorias, que no suponen una alteración del orden establecido, sino que tienden a reproducirlo. Así pues, estos programas se pueden considerar continuadores de las denominadas políticas

33. Vid. en este sentido, las referencias que a este ingreso mínimo garantizado realiza Hayek al hilo, sobre todo, de su defensa de una seguridad relativa frente a una seguridad absoluta. Así, F. A. Hayek, *Camino de servidumbre*, cit., pp. 155-170; íd. *Los fundamentos de la libertad*, cit., pp. 320-323, 354-357 y 370-372, e íd. *Derecho, legislación y libertad, vol. III: El orden político de una sociedad libre*, cit., pp. 105-108.

34. Id. *Los fundamentos de la libertad*, cit., p. 357.

35. Cfr. A. Gorz, *Metamorfosis del trabajo*, cit., pp. 167-175, quien continúa en las páginas siguientes, pp. 177-219, con un estudio de los límites a la aplicabilidad de la racionalidad económica.

redistributivas del Estado del bienestar, si por éstas entendemos aquellas cuya función era más bien "una forma de mitigar, más que de eliminar, la desigualdad consustancial a un régimen productivo cuyo norte principal es el lucro y la ganancia privada"; revelando, de este modo, que la redistribución pretendida "no era una cualidad intrínseca al modelo de crecimiento sino el resultado de aplicar a éste un paliativo, (...), con el único fin de tratar de contener (...) el desequilibrio distributivo que caracterizaba al sistema de generación de las rentas primarias o de mercado"[36].

Con estos programas se trata, en definitiva, de calmar las turbulencias sociales existentes contribuyendo, como políticas públicas que son estas medidas, a aportar un valor añadido a la función del Estado como productor de orden. Pero sin que en ningún momento hayan venido, como dice Gorz del Estado-providencia, a "asfixiar a la sociedad ni a poner trabas al despliegue espontáneo de la racionalidad económica", sino, al contrario, a servir de "marco necesario para impedir que la economía de mercado terminara en un desastre colectivo". Por lo tanto, las críticas que a estas garantías de ingresos dirigen los defensores del funcionamiento "natural" del mercado comparten el calificativo que el citado autor dedica a las críticas que el liberalismo económico dirige al Estado-providencia, a las que considera señal de un "ideologismo imbécil"[37]. Los programas de ingresos mínimos de inserción persiguen hacer tolerable el paro, la pobreza y la marginación que la racionalidad económica produce como si se tratara de un "bien" más. A través de ellos se trata de "institucionalizar" la pobreza, la exclusión y la marginación, normalizando situaciones y administrando poblaciones de tal forma que, aunque a cierta distancia, se pueda convivir con ellas[38]. Al regularizar y normalizar estas situaciones estos programas ofrecen lo que Beck considera esencial en las actuales sociedades del riesgo, un "dominio sintomático y simbólico del riesgo", una *cosmética del riesgo* que se traduce en que los riesgos tienen que crecer con su dominio[39]. En este sentido, A. Gorz se refería a los sistemas que garantizan una renta mínima como "salarios de la marginalidad y de la exclusión", afirmando de ellos que su existencia "conduce a un corte de la sociedad, a una estratificación dualista que puede llegar incluso hasta la sudafricanización de las relaciones sociales (...). El mínimo garantizado es una forma de aceptar este corte, de consolidarlo y de hacerlo más tolerable"[40].

---

36. J. Torres, *Desigualdad y crisis económica. El reparto de la tarta*, cit., pp. 30-31.

37. Vid. A. Gorz, *Metamorfosis del trabajo*, cit., p. 174.

38. En esta línea se sitúa J. Iglesias, *El derecho ciudadano a la renta básica*, cit., pp. 55-57, al evaluar la función de las rentas mínimas garantizadas frente a la marginación.

39. Cfr. U. Beck, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, cit., p. 63.

40. Vid. A. Gorz, *Los caminos del paraíso*, cit., p. 69-72. Gorz realiza esta reflexión a principios de los 80 para los sistemas de renta mínima garantizada en general como meca-

Finalmente, el párrafo anterior nos introduce en otro plano en el que podemos apreciar la eficacia de estos programas o, lo que es lo mismo, que contribuye a relativizar su ineficacia. Los ingresos de inserción se enmarcan dentro de la estrategia de las políticas sociales actuales que pretenden una gestión de las diversas situaciones de riesgo, y en este caso, una gestión de la pobreza y de la población que sufre sus efectos. Con ellos se van a superar las formas tradicionales de control-censura social que tenían por finalidad bien reprimir y segregar a los individuos indeseables del medio social, o bien reintegrarlos en éste mismo medio, más o menos a la fuerza, con intervenciones correctoras o terapéuticas. Estas estrategias que giraban en torno a la idea de peligrosidad y se fijaban en los sujetos y en la peligrosidad concreta que mostraban se ven reemplazadas por otras más atentas al riesgo y a los factores que lo determinan. Participan, así, en la construcción de un nuevo plan de gobernabilidad más acorde con las sociedades actuales[41]; o recuperando la terminología de Foucault, y dado que parece que todavía en nuestras sociedades no se ha disuelto la serie constituida en torno al gobierno, la población y la economía política, participan en la construcción de un nuevo plan de "gubernamentalidad"[42].

Esta sustitución de la idea de peligrosidad por la del riesgo no significa, no obstante, la renuncia a todo el discurso estructurado en torno al elemento de la disciplina como una forma de programar el orden del sistema social. Al igual que en su momento la economía del poder exigió que para mantener un registro "panoptista" se sustituyeran las instituciones de reclusión en su forma fuerte o compacta por otras en una forma difusa o blanda, hoy el gobierno y gestión de la población requieren de una doble fase ya comentada que primero se dedica a objetivizar los factores de riesgo y luego interviene en una población que ha sido diluida previamente en dichos factores. De esta forma, y determinadas sobre todo por cuestiones relativas a la economía del poder, las intervenciones que se dan en esta segunda fase ya no responden a una "disciplina exhaustiva". Al contrario, ahora se trata de intervenciones que persiguen acceder a un "nuevo orden interior"[43]. Los ingresos mínimos de inser-

nismos que aparecen en una sociedad en la que se considera que el pleno empleo es imposible, pero también nos sirve para las rentas mínimas de inserción.Vid. también, íd. *Metamorfosis del trabajo*, cit., pp. 172 y 260-261; y G. Aznar, *Trabajar menos para trabajar todos*, cit., pp. 91-104.

41. Cfr. al respecto, R. Castel, *La gestión de los riesgos*, cit., sobre todo, pp. 121-162; e íd. "De la peligrosidad al riesgo", cit., pp. 219-243.

42. Vid. sobre el contenido y la genealogía de esta "gubernamentalidad", M. Foucault, "La gubernamentalidad", en VV. AA., *Espacios de poder*, cit., pp. 9-26.

43. Este "nuevo orden interior" tiene como características, la localización de las "zonas vulnerables", la aceptación de "irregularidades" controladas, el establecimiento de un sistema

ción continúan, en cierta medida, con el desarrollo de la sociedad panóptica a través de la lectura aportada por Foucault. Y esto lo podemos ver en el marcado reflejo que tienen en los ingresos de inserción las funciones que dicho autor asigna a la red de instituciones, ya sean difusas o compactas, que desarrollan la sociedad panóptica. Así ocurre con el control sobre la totalidad del tiempo de los individuos, de sus cuerpos, y con la creación de un nuevo poder poliédrico, económico, político, judicial y epistemológico[44].

Sin embargo, ahora la cuestión reside más bien en comprender que las sociedades neoliberales requieren de un orden si se quiere, y en palabras de Castel, "post-disciplinario". En concreto, en este período de transformaciones los ingresos de inserción responden a una estrategia de gestión de la población con la que se persigue "asignar destinos sociales diferentes a los individuos en función de su capacidad para asumir las exigencias de la competitividad y de la rentabilidad"[45]. En el nuevo orden social diseñado por el liberalismo triunfante cada individuo tiene su sitio, y así los que están fuera del aparato productivo, es decir, las "infraclases" peligrosas y pasionales conformadas por pobres, feos y precarios que amenazan el orden impuesto por los ricos, guapos y estables[46], tienen su sitio en el "basurero social"[47]. Se trata de

de información general que posibilite la intervención en situaciones de peligro para el poder, y la constitución de un consenso por el que se llegue al autocontrol del orden social. Vid. M. Foucault, "Nuevo orden interior y control social", en íd. *Saber y verdad*, cit., pp. 163-166.

44. Vid. íd. *La verdad y las formas jurídicas*, cit., sobre todo, 129-136. En concreto, sobre la dominación del cuerpo por el poder, véanse los trabajos de este mismo autor, "Poder-cuerpo", y "Las relaciones de poder penetran en los cuerpos", en íd. *Microfísica del poder*, cit., pp. 103-110 y 153-162, respectivamente. Finalmente, en relación a la participación de los ingresos de inserción dentro de la referida red panóptica, R. Susín Betrán, "Los ingresos de inserción o la estrategia del caracol en el control social", en E. Bodelón y T. Picontó (coord.), *Transformaciones del Estado y del Derecho Contemporáneos. Nuevas Perspectivas de la investigación socio-jurídica*, Dykinson, Madrid, 1998, pp. 91-119.

45. R. Castel, "De la peligrosidad al riesgo", cit., p. 241.

46. En relación a esto y a la denuncia que supone la aparente banalidad de los códigos postmodernos de la gente guapa y del *new look*, el diseño, la moda, la dietética, la decoración, las joyas, F. Alvarez-Uría y J. Varela, *Sujetos frágiles. Ensayo de sociología de la desviación*, cit., pp. 155-156. Refiriéndose a la parte más cruda de esta población, Leonel Moura los identifica como: "Verdaderos hombres-basura que viven dentro de sumideros y se alimentan de despojos en los vertederos municipales, en un descenso a las más negras profundidades del asco y de la inhumanidad ilustran lo cotidiano de todas las ciudades del planeta (...) Son los miserables, los vagabundos, los desalojados, los drogadictos, los malsanos, los delincuentes, toda esa creciente multitud de inadaptados a las exigentes condiciones de la vida productiva"; L. Moura, *Los hombres basura*, trad. J. A. Artetxe, Iralka, Irún, 1997, pp. 16 y 39.

47. Robert Castel usa el término "basurero" cuando se quiere referir a los espacios marginales donde se refugia la parte de la sociedad que sufre la división de ésta atendiendo a criterios de productividad. Cfr. R. Castel, "De la peligrosidad al riesgo", cit., p. 241. En este mismo sentido, Noam Chomsky dice en relación al pensamiento neoliberal: "La población

que los ingresos de inserción sirvan como una especie de "camión de la basura" en esta estrategia disciplinadora que Foucault ha definido como "el arte de las distribuciones": "A cada individuo su lugar; y en cada emplazamiento un individuo", ya que lo que interesa es "establecer las presencias y las ausencias, de saber dónde y cómo encontrar a los individuos, instaurar las comunicaciones útiles, interrumpir las que no lo son, poder en cada instante vigilar la conducta de cada cual, apreciarla, sancionarla, medir las cualidades o los méritos. Procedimiento, pues, para conocer, para dominar y para utilizar"[48].

## 2.- DEL INDIVIDUALISMO A LA COMUNIDAD. LA SUPERACIÓN DE LOS INGRESOS MÍNIMOS

De las páginas anteriores podemos extraer el trazado de un perfil que contextualiza la aparición de los ingresos mínimos de inserción en un momento de crisis que, recordemos, no sólo es una crisis económica sino que se trata de una triple crisis, económica, de los sistemas de protección social tradicionales y de valores, por lo que afecta a la misma estructura del Estado de bienestar. En este punto, si bien parece que no hay muchas dudas en torno a la necesidad que tiene el Estado del bienestar de someterse a un proceso de reforma, no queda tan claro que la única vía posible de reforma sea la línea regresiva adoptada, la cual, por otro lado, se ve amparada por el efecto deslegitimador que los discursos neoliberales han tenido sobre las instituciones propias del Estado del bienestar. Esta reforma regresiva se manifiesta, parafraseando a Bourdieu, en que la "mano izquierda del Estado", la que se preocupa de la cuestión social, es cada vez más pobre y mas torpe; mientras que su "mano derecha", encargada de promover los intereses privados, es cada vez más poderosa y eficaz y ya "no quiere pagar el coste de la anterior"[49].

---

sobrante debe mantenerse en la ignorancia, aunque controlada. (...) Hay que encerrar a la población excedente en suburbios urbanos que se parecen cada vez más a campos de concentración, y si eso falla se les manda a la cárcel que, en esta sociedad más rica, es la contrapartida a los escuadrones de la muerte"; N. Chomsky, *Cómo se reparte la tarta. Políticas USA al final del milenio*, cit., p. 59.

48. M. Foucault, *Vigilar y castigar*, cit., pp. 146-147; y en general, sobre el arte de las distribuciones, ibídem, pp. 145-153. Vid. también A. Gorz, *Los caminos del paraíso*, cit., pp. 60-63, donde se señala la necesidad de políticas de distribución estratificadora que tienen las élites del trabajo para mantener su hegemonía en una situación en la que el empleo estable a tiempo completo es escaso.

49. Cfr. P. Bourdieu, "La mano izquierda y la mano derecha del Estado", en íd. *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*, cit., pp. 11-22.

Como acertadamente se ha recogido, se trata de una propuesta de "Estado de bienestar mínimo para las mayorías y 'mercado de bienestar' máximo para las minorías"[50]. Es decir, es una propuesta que sucumbe ante la "lógica de la renaturalización", ante "la tentación de volver a lo natural, de dejar que el mercado decida por sí solo y con la justicia propia de lo 'natural' cómo habrán de repartirse los ingresos". Esta propuesta se refleja, por un lado, en el fin de la ideología del ciudadano y de los derechos sociales y, por otro lado, en el correlativo triunfo del "retorno del individualismo". Lo cual, a su vez, en lo que a las políticas sociales se refiere, y en concreto en lo que atañe al ámbito de la pobreza, se materializa en unas actuaciones focalizadas en poblaciones concretas, los pobres, o de forma más específica, en los que están peor de entre los pobres[51].

En este marco, los ingresos mínimos de inserción se desarrollan como medidas asistenciales condicionadas a la escasez de recursos, no garantizando el grado de autonomía y libertad necesario para que todas las personas puedan ejercer su condición de ciudadanos de una determinada sociedad, pero cumpliendo su función de gestionar la pobreza, hacerla soportable y contribuir a mitigar los problemas de desestructuración que ponen en peligro la estabilidad del sistema[52]. Es decir, y como bien sintetiza Castel, "salvo los partidarios de la política de lo peor nadie puede cuestionar sus esfuerzos. Pero hay que ser muy optimista para ver en tales prácticas de mantenimiento los primeros esfuerzos de una 'nueva ciudadanía'. La ciudadanía no se basa en la inutilidad social"[53]. En este sentido, una respuesta a la situación actual de fragilidad de los vínculos que tenga por instrumento central una renta garantizada supone una opción hacia una ciudadanía débil, impidiendo, de este modo, el avance del proyecto emancipatorio y resaltando la tendencia involucionista por la que hoy se desliza el proceso de democratización[54]. Más

50. N. Alayón, *Asistencia y asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?*, ed. Humanitas, Buenos Aires, 1989, pp. 149-150.

51. Cfr. D. Méda, *El trabajo*, cit., pp. 182-185, donde se plantea esta renaturalización que, por otro lado, según la autora se ve reforzada por el hecho de que el Estado del bienestar nunca ha puesto en duda las "verdades de la economía clásica" ni ha afirmado su creencia en la sociedad y en la importancia del vínculo social.

52. En este sentido, dice Gorz sobre las rentas garantizadas que son signos "de una política paliativa que promete proteger a los individuos contra la descomposición de la sociedad salarial sin desarrollar una dinámica social que les abra unas perspectivas emancipatorias para el futuro"; A. Gorz, *Metamorfosis del trabajo*, cit., p. 265.

53. R. Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*, cit.,, p. 433.

54. Cfr. J. R. Capella, *Los ciudadanos siervos*, cit., pp. 65-153, donde se recogen varios trabajos de este autor en los que desde la denuncia de los "límites de la democratización capitalista", se analiza este proceso involucionista en el marco de la crisis y las transformaciones actuales del Estado, para concluir con una propuesta de reconstrucción de la idea de

en concreto, si antes veíamos que los ingresos de inserción participaban en una nueva estrategia de intervención que pretendía considerar a los beneficiarios de estas medidas como ciudadanos activos, alejándose del mero asistencialismo y superando la idea de una mera concesión de una prestación económica, ahora podemos recoger la doble lectura que también entonces apuntábamos. Así, se puede considerar que estas medidas, en cuanto que no potencian realmente, sino que más bien limitan la participación de los ciudadanos en la construcción de la sociedad, formarían parte de un derecho que "se alinea entre los instrumentos de neutralización-normalización de que dispone el sistema para controlar el desorden de la atomización contingente de los individuos que expresan deseos y necesidades", con lo que más que facilitar el acceso a una ciudadanía plena, contribuyen a alimentar una construcción restrictiva y débil de la misma, alejando a los ciudadanos del poder[55]. Por ello, en la existencia de estas políticas de inserción podemos ver un ejemplo de la opacidad del derecho y de cómo éste puede ser utilizado para crear muros y consolidar fracturas sociales dentro de la sociedad[56]. Es decir, se trata de valorar cómo en esta doble lectura a la que me estoy refiriendo los ingresos mínimos de inserción alimentan la artificialidad del universalismo jurídico y formarían parte de lo que Barcellona denomina la "estrategia de los derechos", expresión que utiliza para explicar cómo el mero reconocimiento de derechos por el Estado de derecho no significa de por sí la materialización de la democracia. Como dice este autor: "La estrategia de los derechos tiene el riesgo de crear únicamente expectativas engañosas. Pues no basta transformar las expectativas en derechos si no se modifican las condiciones práctico-materiales que determinan las necesidades y al mismo tiempo definen los ámbitos y los tipos de acción. En todos estos casos no se puede sustituir con una política de derechos la falta o la inadecuación de una reforma de la ciudad y del proceso de trabajo, etc. En la misma noción de derecho hay un equívoco de fondo (...). La estructura de los derechos es estrictamente individualista, remite a las relaciones de mercado y no da importancia alguna a la desigualdad de poderes"[57].

"ciudadanía" que, en el marco de la reivindicación de la comunidad como fuente de poder, permita superar al "ciudadano siervo". Vid. también, R. Petrella, *El bien común*, cit., pp. 74-113, donde denuncia las consecuencias que en el plano de la "mutilación de la ciudadanía" ha tenido la imposición de las "Nuevas Tablas de la Ley" por el "nuevo dios mercado".

55. Vid. P. Barcellona, "Los sujetos y la normas. El concepto de Estado social", cit., p. 41.

56. Cfr. C. Mª. Cárcova, *La opacidad del derecho*, Trotta, Madrid, 1998, sobre todo, pp. 48-61, páginas en las que se refiere a la opacidad del derecho en relación a la marginalidad y la pobreza.

57. P. Barcellona, *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*, cit., p. 107.

De esta forma, estas nuevas medidas comparten con los tradicionales mecanismos de seguridad social su ineficacia en la solución del problema de la pobreza, en cuanto que ni la disminuyen ni contribuyen a hacer que los beneficiarios de las mismas abandonen su condición de "no-ciudadanos", su función manifiesta; pero también comparten sus efectos perversos en cuanto a crear situaciones de dependencia y a ser un efectivo mecanismo de control social[58]. Dando la razón, de este modo, a quienes como S. Weil afirman que "el Estado no está particularmente cualificado para asumir la defensa de los desventurados. (...) Es prácticamente incapaz de ello a menos que esté obligado a hacerlo por una necesidad de salud pública urgente, evidente, y empujado por la opinión pública"[59]. Sin embargo, esto no significa que se deba de renunciar a la construcción de un concepto fuerte de ciudadanía, fundamentado en la autorrealización desde la superación de un individualismo negativo. Como dice Giddens, un "punto de partida es la valoración adecuada del carácter del individualismo en la sociedad actual", lo que nos lleva a que "la tarea de reconstruir las solidaridades sociales (...) debería interpretarse como el intento de reconciliar la autonomía y la interdependencia en las diversas esferas de la vida social, incluido el terreno económico"[60]. Así, si en concreto la solución de los ingresos mínimos no parece servir, habrá que diseñar unas nuevas propuestas de instituciones públicas de organización de la solidaridad social dirigidas a que los ciudadanos accedan a un nivel de seguridad que, al margen del mercado y de la racionalidad económica, permita su "autorrealización", entendiendo ésta no sólo en el sentido de "la capacidad de afirmarnos en la vida social, de alcanzar el éxito en el mundo, sino más bien de liberar nuestras potencialidades profundas y realizarlas hasta donde sea posible"[61].

Se trata, pues, de una situación compleja, ya que si por un lado nos encontramos con suficientes elementos para poner en duda la capacidad del Estado y del derecho a la hora de desarrollar un proceso democratizador en el cual los ciudadanos accedan a los niveles de autorrealización a los que me acabo de referir; por otro lado, no sería justo ignorar, como López Calera nos

58 .Cfr. H. Dean, *Social security and social control*, cit., sobre todo, pp. 175 y ss. Véase también en relación a estas disfuncionalidades de los sistemas de seguridad social, M. Foucault, "Seguridad social: un sistema finito frente a una demanda infinita", en íd. *Saber y verdad*, cit., pp. 209 y ss.; y N. Alayón, *Asistencia y asistencialismo*, cit., pp. 125-151, donde aunque centrado en el "laboratorio neoliberal argentino", se reflexiona sobre el significado y posibilidades de las políticas públicas en el campo de la pobreza.

59. S. Weil, *Echar raíces*, trad. J. R. Capella y J. C. González Pons, Trotta, Madrid, 1996, p. 65.

60. A. Giddens, *Más allá de la izquierda y la derecha*, cit., p. 22.

61. F. Crespi, *Aprender a existir. Nuevos fundamentos de la solidaridad social*, trad. C. A. Caranci, Alianza Editorial, Madrid, 1996, p. 93.

recuerda, que "el Estado social y de bienestar es un concepto tendencialmente bueno, aunque a veces en la práctica haya caído y caiga en graves contradicciones", o centrado en un plano jurídico, aunque "el derecho no es garantía absoluta de nada e incluso a veces puede estar al servicio de los peores intereses (...), una sociedad dejada en manos de la libertad 'natural' de sus individuos y grupos, puede llevar a resultados todavía más negativos"[62]. En este sentido, y siguiendo a Bourdieu, el Estado, como "depositario de todos los valores universales asociados a la idea de lo público", está obligado a tomar responsabilidades en orden a contribuir a que en esta nueva organización social surjan "ciudadanos sociales" opuestos a los "ciudadanos funcionales" a los que da lugar un Estado asistencial con medidas como el ingreso mínimo de inserción. Ya que, en palabras del sociólogo francés, "si cabe conservar alguna esperanza razonable reside en que siguen existiendo en las instituciones estatales (...) fuerzas que (...) tienen que trabajar (...) en inventar y construir un orden social que no tenga como ley exclusiva la búsqueda del interés egoista y la pasión individual del beneficio, y que deje lugar a unos colectivos orientados hacia la búsqueda racional de fines colectivamente elaborados y aprobados"[63]. Así, si bien se trata de buscar soluciones que permitan profundizar en un desarrollo democrático del modelo de sociedad, esto no significa que se deba renunciar sin más a las posibilidades que ofrece el Estado del bienestar, sino que más bien la clave reside en encontrar vías de superación del mismo a través de formas que permitan la democratización económico-social. Pues como serenamente dice Gough: "Los aspectos positivos de las políticas para el bienestar necesitan ser defendidos y extendidos; sus aspectos negativos necesitan exponerse y atacarse", lo que le lleva a aspirar a una transformación del mismo "más bien en la dirección del 'socialismo del bienestar'"[64].

Como vemos, la redacción del nuevo pacto social no comprende dejar abandonados a su suerte a los ciudadanos negando cualquier tipo de intervención social desde lo público. Más aún teniendo en cuenta los peligros que se pueden esconder tras una ambigua recuperación de la sociedad civil que,

62. N. López Calera, *Yo, el Estado*, Trotta, 1992, pp. 23-24 y 28.

63. P. Bourdieu, "El neoliberalismo, utopía (en vías de realización) de una explotación ilimitada", en íd. *Contrafuegos*, cit., pp. 136-150.

64. I. Gough, *Economía política del Estado del bienestar*, cit., p. 270. Una posible superación dialéctica de este modelo de Estado social nos la ofreció, allá por 1966, Elías Díaz con su modelo de Estado democrático de Derecho. Cfr. E. Díaz, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, cit., pp. 111 y ss; y también, íd. "El Estado democrático de Derecho en la Constitución Española de 1978", en *Sistema* 41, 1981, pp. 41 y ss., donde se defiende que este Estado democrático se encuentra constitucionalizado en la fórmula del art. 1.1 de la Constitución de 1978, "Estado social y democrático de Derecho". Sobre este modelo de Estado expuesto por E. Díaz, véase A. Garrorena Morales, *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, cit., pp. 217 y ss.

en ocasiones, como podemos ver en Hayek, y desde la recuperación de la dicotomía Estado-sociedad civil, encubre un renacimiento feroz del mercado y de las leyes que le son propias[65]. De lo que resulta un buen ejemplo a nivel práctico la utilización que del voluntariado, y más en concreto del tercer sector, realizaron los gobiernos conservadores estadounidenses de Reagan y Bush en la década de los ochenta[66]. Por otra parte, esta nueva redacción tampoco consiste en proceder a una asistencialización de la intervención pública. Sino que se trata de llevar a cabo una reestructuración de estas intervenciones que por diversas circunstancias, entre las que no es la menos importante el discurso neoliberal, han sufrido un proceso de deslegitimación; y, a la vez, de apostar por los espacios públicos y por el valor de la comunidad, algo que no debe plantearse de forma disyuntiva, sino que "parece claro que los dos proyectos -favorecer una sociedad más comunitaria y reformar el Estado- sólo pueden hacerse simultáneamente, sólo pueden coadyuvarse"[67]. En esta línea resulta interesante destacar la propuesta de Castells, quien nos ofrece una serie de posibilidades de nuevas instituciones de solidaridad social que permitan el tránsito y "recomposición histórica" del Estado del bienestar hacia lo que el autor denomina "Estado del Bien Obrar". Castells concreta su propuesta en seis políticas sociales articuladas en torno a dos ejes, "el estímulo de las nuevas fuentes de productividad económica y la recomposición del tejido social amenazado por el individualismo salvaje y la marginalización de sectores significativos de la sociedad". Sirviendo, a su vez, estas políticas para una mejor comprensión del problema ante el que nos encontramos y que no han afrontado los ingresos mínimos de inserción, ya que se enfrentan a la situación desde una perspectiva más proactiva que reparadora, es decir, dejando a un lado "la asistencia reparadora" y pasando a la "intervención estratégica"[68].

---

65. Cfr. F. A. Hayek, *Derecho, legislación y libertad vol. II: El espejismo de la justicia social*, cit., pp. 193 y ss; e íd. *Derecho, legislación y libertad vol. III: El orden político de una sociedad libre*, cit., pp. 85-258, donde se trata la delimitación de las relaciones y funciones de los sectores público y privado. Además, sobre esta ambigua recuperación de la sociedad civil, véase N. López Calera, *Yo, el Estado*, cit., pp. 16-20. Finalmente, resulta significativo que "a diferencia de los límites claramente definidos de su entidad 'opuesta', el Estado, las fronteras de la sociedad civil permanecen siempre confusas. Para el Estado la demarcación lo es todo; para la sociedad civil lo es la ambigüedad"; X. Arbós y S. Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, cit., p. 23.

66. Cfr. J. Rifkin, *El fin del trabajo*, cit., pp. 292 y ss.

67. Vid. D. Méda, *El trabajo*, cit., p. 226.

68. Vid. M. Castells, "El futuro del Estado del Bienestar en la sociedad informacional", cit., pp. 47-53. En este mismo sentido, defendiendo la necesidad de una intervención pública reorientadora del Estado del bienestar, M. Escudero, *La transición al postcapitalismo*, cit., pp. 121 y ss.; y centrado en el campo de la pobreza, y tras una crítica tanto de las propuestas neoliberales como de las neoasistenciales, E. Tenti, "Pobreza y política social: Más allá del neoasistencialismo", cit., pp. 118 y ss.

En conclusión, y antes de pasar a propuestas concretas relacionadas con mecanismos y estrategias alternativas a los sistemas de rentas mínimas garantizadas, podemos apuntar que una de las claves principales en la solución de la situación de crisis se encuentra en la redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad. En este marco de redefinición, y siempre con la mirada puesta en la construcción de un Estado democrático alternativo, si realizamos un ejercicio de pragmatismo inicial, una propuesta podría ser la que nos presenta Rosanvallon bajo la participativa forma de "espacio post-socialdemócrata"[69]. Sin embargo, en mi opinión, este modelo no debería resultar definitivo, sino más bien, un primer paso en un proceso a más largo plazo que permitiera seguir avanzando en lo que entiendo puede ser la construcción de lo que Elías Díaz ha denominado (siguiendo la terminología de Offe, "viejo" y "nuevo paradigma"[70]) el "tercer paradigma" o del "socialismo democrático". El cual consistiría en definir un modelo que "aúne y supere los reduccionismos tanto del viejo paradigma socialdemócrata como del nuevo de carácter libertario, es decir, que se construya contando a la vez, en interrelación crítica, con las instituciones políticas democráticas y los movimientos de base de la sociedad civil"[71]. Es decir, la clave residiría, sobre todo, y haciendo un esfuerzo de síntesis, en encontrar vías para profundizar en la radicalización de los valores democráticos dejando a un lado tanto un modelo intervencionista en crisis, como otras alternativas en clave autoritaria[72].

69. Vid. P. Rosanvallon, *La crisis del Estado providencia*, cit., pp. 111-134; y A. Estruch, "Estudio introductorio. La aproximación sociológica al debate sobre el Estado de bienestar: del keynesianismo a la post-socialdemocracia", en P. Rosanvallon, *La crisis del Estado providencia*, cit., pp. 21-23. Vid. también, J.-P. Fitoussi y P. Rosanvallon, *Le nouvel âge des inégalités*, cit., pp. 185 y ss.

70. Cfr. C. Offe, "Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional", en íd. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, cit., pp. 163-244.

71. E. Díaz, "Socialismo democrático: instituciones políticas y movimientos sociales", en *Revista de Estudios Políticos* 62, 1988, p. 57.

72.Vid. A. Wolfe, *Los límites de la legitimación. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, cit., pp. 368-374, donde se ofrece la opción democrática como solución a la crisis producida por la contradicción entre legitimación y acumulación. Una propuesta de un "nuevo compromiso social" basado en el fomento de la participación y en medidas concretas alejadas de las utopías, irrealidades y decepciones que le parecen las diversas formas de salario ciudadano la encontramos en S. Milano, *La pauvreté absolue*, cit., pp. 229-254. Vid. también, P. Barcellona, "Los sujetos y la normas. El concepto de Estado social", cit., pp. 34 y ss. donde se plantea la superación del "compromiso socialdemócrata" mediante lo que él denomina "ciudadanía conflictiva" y que tendría como fin la recuperación de las instancias de poder por parte de los ciudadanos. Finalmente, también puede resultar interesante ver R. Petrella, *El bien común*, cit., sobre todo, pp. 123 y ss, donde tras la crítica de lo que ha supuesto la imposición del mercado y sus valores, propone la construcción de una "buena" sociedad a escala mundial con el hombre en el centro de un proyecto colectivo.

Nos encontraríamos, de esta forma, en una línea de actuación que no dejaría de tener puntos comunes con las propuestas de *democratización de la democracia* que realiza Giddens a través de su *democracia dialogante* que, a su vez, debe permitir el desarrollo de programas de una política generativa que busca provocar la reflexión y la participación de las personas en el tratamiento y resolución de sus propios problemas y que dicho autor presenta como fundamental para la resolución eficaz de los problemas de pobreza y exclusión social actuales[73]. En otras palabras, pero también avanzando un poco más, se trataría de buscar la recuperación de los espacios públicos, de apostar por la comunidad como centro de decisión y lugar donde desarrollar un nuevo concepto de ciudadanía liberado de las ataduras impuestas por una organización puramente económica del tiempo del trabajo, y por consiguiente del tiempo de la vida[74]. O, en una línea similar, y recogiendo las aportaciones de P. Barcellona, lo que estaría en juego sería la "construcción de poderes democráticos" en el sentido de "construir relaciones sociales nuevas y equilibrios de poder distintos", para lo que se presenta como indispensable, de acuerdo a este autor, la idea de comunidad, entendiendo ésta no como "un espacio opresivo y autoritario, sino como elección libre basada en la consciencia de que sólo en la reciprocidad de las relaciones no dinerarias se produce el verdadero reconocimiento de la diferencia y de la particularidad". Así, con Barcellona, reivindicamos la comunidad como un espacio conflictivo donde frente a la indiferencia propia de las relaciones mercantiles "se defiendan y valoren las particularidades individuales, donde se evite la conversión de todos nosotros en 'analfabetos sociales", y donde, en definitiva, se posibilite el tratamiento del problema de los vínculos sociales desde una perspectiva democrática y totalizadora[75].

En este proceso democratizador, y pasando a propuestas concretas, los ingresos de inserción han podido suponer, a lo sumo, y con muchas precauciones, un pequeño paso adelante hacia uno de los instrumentos en los que se pueden materializar estas propuestas de radicalización de lo democrático y

73. Cfr. A. Giddens, *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, cit., sobre todo, pp. 111-138 y 157-204.

74. Cfr. D. Méda, *El trabajo*, cit., pp. 226-245. En este sentido, resultan interesantes las propuestas que en relación al papel de los municipios como espacios idóneos en esta transformación liberadora aparecen en J. Biehl y M. Boockchin, *Las políticas de la ecología social. Municipalismo libertario*, trad. Colectividad Los Arenajos, ed. Virus, Barcelona, 1998. Además, también puede consultarse la bibliografía de García Roca y de Casado sobre el "sistema mixto" y la energía sinérgica que lo alimenta que ha sido citada en el capítulo anterior.

75. Cfr. P. Barcellona, *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*, cit., pp. 105-137.

de revitalización de lo social frente a los efectos de la pura racionalidad económica, el de forma global denominado salario ciudadano o, como hemos indicado anteriormente para diferenciarlo de las rentas mínimas "completivas", renta mínima "sustitutiva". "La razón es que el Revenu Minimum d'Insertion (...) constituye en realidad la antesala de un nuevo derecho fundamental: el derecho a un salario de ciudadanía, a una asignación universal por el mero hecho de ser ciudadano"[76]. Este discurso hoy puede parecer para muchos que vive en el mundo de la utopía, no obstante, si realizamos una visión de los cambios que atraviesan las sociedades actuales en relación a las perspectivas de la economía, a la revolución tecnológica, a los límites ecológicos al anterior desarrollo sin freno y, sobre todo, a los efectos que todo esto tiene en la organización social del trabajo podemos, por lo menos, intuir que juega con un cierto margen de oportunidad. Sin embargo, bajo esta denominación-paraguas, caben formas muy diferentes de entender esta opción al orden tradicional que gira en torno a la idea de trabajo-salario y que, frente a éste, pretende combinar, en palabras de Milano, "eficacia, justicia y libertad, reconciliando lo económico y lo social"[77].

No se pretende ahora realizar un análisis de cada una de estas propuestas, de su viabilidad política y financiera, y/o de su eficacia para solucionar problemas de pobreza y materializar principios de justicia. Simplemente se van a comentar de forma breve, haciéndonos eco del debate real que existe en la actualidad y de su oportunidad, y dejando abierta la puerta, con estas medidas, para un nuevo planteamiento en las relaciones Estado-sociedad y en las posibilidades de armonización de lo económico y lo social. Por otra parte, antes de comentar las diferentes opciones que desarrollan esta idea, y completando la aproximación que al concepto de salario ciudadano nos proporcionaba Negri más arriba, se puede decir que aunque se pueda llegar a considerar a la renta mínima de inserción como un precedente del salario ciudadano, ambos, sin embargo, responden a filosofías diferentes. Así, mientras las rentas mínimas de inserción parecen orientadas a la lucha contra el paro y la pobreza hoy, el salario ciudadano o ingreso social se presenta más como un "avance social en el sentido de un disfrute más comunitario de los bienes y recursos, del trabajo y del ocio", por lo que se considera "un derecho funda-

76. T. Negri, "Una Ley histórica: El salario de reinserción social", artículo aparecido en el periódico *Diario 16* de fecha 9 de febrero de 1989, y recogido en Servicio de documentación de Cáritas, *Renta mínima y salario ciudadano* vol. II, febrero 1990, p. 74.

77. Vid. S. Milano, *La pauvreté absolue*, cit., pp. 181-228, donde encontramos tras la relación de la renta mínima "sustitutiva" con sus antecedentes, en especial con las utopías que en este sentido y desde Tomas Moro se han planteado en el pensamiento social, una relación de las propuestas actuales, de sus finalidades y condiciones de puesta en marcha.

mental de cada ciudadano y ciudadana, siendo por tanto universal, de adscripción voluntaria y de una cuantía suficiente para vivir de una manera digna"[78].

De acuerdo a este planteamiento, y realizando un primer corte en las medidas que se acogen bajo esta amplia denominación, podemos excluir por su carácter claramente retroactivo la propuesta característica de los neoliberales, el impuesto negativo. Esta medida tiene en su principal defensor a M. Friedman, y consiste en el pago de una prestación económica a todos aquellos que no lleguen a un determinado umbral, financiándose dicha prestación con un impuesto que pagan los que pasan de ese umbral. Este subsidio aparece como complementario al ingreso percibido y resulta de aplicar una fórmula tal que permite que la prestación económica se vaya reduciendo a medida que aumentan las ganancias personales, pero a un ritmo inferior al de éstas, con la finalidad de no producir un desincentivo en el trabajo[79]. Es una propuesta meramente monetaria que responde al principio liberal de que cada uno debe ganarse su propio sustento en una libre concurrencia en el mercado, pero admitiendo que dado que el paro se muestra como algo inevitable es precisa esta ayuda del Estado para mitigar los efectos de las desigualdades sociales. El impuesto negativo exige, además, la eliminación del conjunto de todos los otros salarios indirectos existentes, ya que, por un lado, se considera que el sistema de economía de mercado ve frenado su desarrollo con un sistema de prestaciones sociales complejo y diversificado; y, por otro lado, esta eliminación supone un ahorro que ayuda a la financiación del impuesto negativo. Se trata, además, de una medida selectiva que no se destina a todos los ciudadanos, sino sólo a aquellos que no lleguen a ese determinado umbral que, por otra parte, y lógicamente, no parece que vaya a ser muy alto para no originar ninguna situación de desincentivo al trabajo[80]. Para acabar con esta propuesta defendida por los neoliberales, hay que decir que al impuesto nega-

78. T. Etxabe, "El Ingreso social universal", en VV. AA., *La sociedad de la desigualdad*, cit., pp. 267-268.

79. La fórmula utilizada para la determinación del subsidio es $s = G - tg$, donde $s$ es el subsidio que se abona, $G$ el umbral de pobreza, $t$ la tasa de moderación introducida como corrector del desincentivo al trabajo, y $g$ las ganancias personales.

80. Vid. M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, cit., sobre todo, pp. 190 y ss. Además, en relación a la puesta en marcha de medidas similares en Estados Unidos durante la década de los setenta, N. Gilbert, H. Specht y P. Terrell, *Dimensions of social welfare policy*, cit., pp. 73-83. Sobre este modelo ver también, en un línea crítica, Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., pp. 29-33; íd. "El ingreso mínimo garantizado: Experiencias y propuestas", cit., pp. 340-342; y M. Aguilar, C.Corera, M. Gaviria y M. Laparra, *Salario social sudado, Los campos de trabajo experimentales del proyecto 'Búscate la vida' en Navarra*, cit., pp. 30-32.

tivo se le pueden realizar diferentes críticas. Por ejemplo, que con él se mantiene el carácter asistencial que poseen las rentas mínimas de inserción, así como su potencialidad estigmatizadora y, por lo tanto, en palabras de Gorz, su condición de "salario de la miseria y de la exclusión" que tiene como únicas finalidades reordenar el sistema de prestaciones sociales y hacer "soportable" la pobreza, a la cual no se pretende ni prevenir ni combatir; o también que esta medida exige la necesidad de comprobación de recursos y la consiguiente indagación-intromisión en el ámbito de la unidad perceptora. Pero, sobre todo, las críticas han girado en torno al hecho de que al igual que en su día el ya comentado *sistema Speenhamland*, la puesta en marcha de este impuesto negativo originaría el descenso de los salarios, que se complementarían con el impuesto; y contribuiría, a su vez, a incrementar los procesos de flexibilización y precarización laboral, ya que al garantizarse un mínimo económico de subsistencia se diluirían las tensiones y responsabilidades del empresario, quien dispondría de un mercado de trabajo con una dinámica más acorde a sus intereses, por ejemplo, a la hora de sustituir trabajadores fijos por precarios o en el momento de decretar los ceses laborales[81].

Otra de las propuestas que se engloban dentro de una concepción amplia de salario ciudadano, y que se aleja un poco más de las medidas compensatorias tipo rentas mínimas de inserción, es el subsidio universal garantizado. Este subsidio universal, que es defendido por posturas ideológicas diferentes, aparece también como una distribución de renta, pero ya no se trata de una prestación económica condicionada a una carencia de ingresos, sino que se concede de forma incondicional y universal a todos los ciudadanos, con lo que, por lo menos, se evitan los efectos estigmatizadores que pueda tener un sistema de garantía de mínimos. La esencia de este ingreso es que en la sociedad actual, y debido a cuestiones ya citadas como los imperativos tecnológicos y ecológicos, el subsidio universal garantizado se presenta como una solución, en la vía de la profundización del Estado social del bienestar, al fin de la sociedad del trabajo[82]. Esta propuesta responde a diversas justifica-

81. Vid. A. Gorz, *Metamorfosis del trabajo*, cit., pp. 258 y ss. Vid. también, en este sentido, id. *Los caminos del paraíso*, cit., pp. 69-72 y 158-159.

82. Vid. como una útil aproximación en este sentido F. J. Martínez, "El ingreso garantizado como alternativa a la insuficiencia de la relación salarial", en *Sistema* 126, 1995, pp. 97-103; e íd. "Hacia un nuevo pacto social: la renta básica como derecho ciudadano", en *Sistema* 154, 2000, pp. 93-105; También resulta de interés ver I. Honermann Moller and J. Lind, "Unemployment or Basic Income? - Danish debates", en I. Gough and G. Olofsson, *Capitalism and Social Cohesion*, cit., pp. 169-188, donde se revisan las discusiones que se han dado en Dinamarca en los últimos años sobre la posibilidad de instaurar una medida de este tipo en el marco de las políticas frente al desempleo y el replanteamiento del papel del trabajo.

ciones morales, desde la de aquellos que plantean la necesidad del ingreso únicamente como forma de hacer soportable la sociedad dual, o quienes pretenden una simplificación del sistema de prestaciones sociales, a aquellos otros que entienden que se trata de un auténtico derecho fundamental a participar en la distribución de las riquezas, que tiene toda persona por el hecho de serlo y que por su existencia le libera de la obligación de trabajar. A nivel internacional esta medida ha sido defendida por neoliberales como Keith Roberts y por sectores de la izquierda como el "Colectivo Charles Fourier", y, sobre todo, por sus miembros Robert J. van der Veen y Philippe van Parijs[83].

Centrándonos en la propuesta del "Colectivo Charles Fourier", que es un grupo de economistas, filósofos y sociólogos, éste redactó en 1984, a través de van Parijs, un manifiesto en defensa de esta medida del que extraemos: "Suprimamos todos los subsidios (...). Pero otorguemos cada mes a cada ciudadano una suma suficiente para cubrir sus necesidades fundamentales. Otorguémosela trabaje o no trabaje, sea pobre o sea rico, viva solo o con su familia, en concubinato o en comuna, haya o no haya trabajado en el pasado. (...) Paralelamente, desregulamos el mercado de trabajo. (..) Como resultado del subsidio universal, el trabajo se ha hecho genuinamente optativo. (...) El subsidio universal no es ninguna panacea como tampoco lo fue el sufragio universal. Pero como éste, el subsidio universal constituye un logro irreversible que no nos arrebatarán"[84]. Con estos extractos del "Manifiesto" se puede comprender mejor en qué consiste, y cuáles son las principales consecuencias del salario universal garantizado. Básicamente, entre sus ventajas está la no estigmatización del que lo recibe al ser universal; su no condicionamiento, eliminándose un fuerte elemento de control-censura social; la racionalización del sistema de prestaciones; la posibilidad de aceptar socialmente la flexibilidad laboral al tener garantizada una prestación para una vida digna; la liberación del trabajo en cuanto carga; la posibilidad de aumentar los ingresos mediante la opción libre por la realización de un trabajo; y su viabilidad económica y política en una sociedad de "abundancia relativa"[85]. En cuanto a las críticas que

83. Para comprender la diferencia entre los planteamientos de Roberts y del "Colectivo", puede sernos útil S. Milano, *La pauvreté absolue*, cit., pp. 208-212. Para un acercamiento a esta defensa del subsidio universal garantizado que desde una perspectiva neoliberal realiza este autor, K. Roberts, "Un nouveau mode de distribution des revenus", en *Futuribles* julio-agosto 1983, pp. 27-57.

84. La versión íntegra y en castellano de este manifiesto la encontramos en Colectivo Charles Fourier, "Subsidio Universal: Manifiesto del Colectivo Charles Fourier", en VV. AA., *Una vía capitalista al comunismo: el salario social garantizado*, Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, 1991, pp. 11-15.

85. Vid. R. J. van der Veen y P. van Parijs, "Una vía capitalista al comunismo", trad. N. G. Pardo, en *Zona Abierta* 46-47, 1988, pp. 19-45; íd. "Subsidios universales frente al socialismo. Respuesta a seis críticas", trad. A. de Francisco, en *Zona Abierta* 46-47, 1988, pp. 129-

se le han realizado destacan las cuestiones relativas a la viabilidad económica y política; a la no superación de situaciones de dependencia; a la comprensión de las consecuencias de la crisis como inevitables; al refuerzo de las situaciones de dualización social; a la desincentivación hacia el trabajo; a la exclusión de la participación social por medio del trabajo; al favorecimiento de la división sexual del trabajo; a la descohesión de los trabajadores; al excesivo recurso a lo monetario; al incremento del "efecto Mateo"; o al mismo carácter utópico o incluso dogmático de la propuesta[86].

Frente a estas propuestas que consisten esencialmente en un reparto de renta, y dejando a un lado una postura intermedia que desarrolla Offe haciendo hincapié en el ámbito de la ciudadanía social en la que fundamenta la denominada "cuenta sabática"[87], existe otro bloque de soluciones que se acercarían

174; P. van Parijs, *Libertad real para todos*, trad. J. F. Alvarez, Paidós, Barcelona, 1996, sobre todo, pp. 51-81 y 117—164; íd. "The Second Marriage of Justice and Efficiency", en *Journal of Social Policy* 19/1, 1990, pp. 1-25; P. de Ville y P. van Parijs, "Quelle stratégie contre la pauvreté? Du salaire minimum garanti à l'allocation universelle", en *La Revue Nouvelle* 81, 1985, pp. 361-372; y T. Walter, *Basic Income. Freedom from poverty, freedom to work*, Marion Boyars, London, 1989. En el ámbito español también se ha dado este debate, y a favor de un subsidio universal garantizado tenemos, por ejemplo, D. Raventós y R. Gisbert, "Trabajar o no...pero vivir", en *Viento Sur* 14, 1994, pp. 107-116; J. Iglesias, *El derecho ciudadano a la renta básica*, cit., pp. 109-132; y F. J. Martínez, "El ingreso garantizado como alternativa a la insuficiencia de la relación salarial", cit., pp. 97-103; íd. "Deseabilidad y viabilidad de un ingreso universal incondicional", en VV. AA., *Una vía capitalista al comunismo: el salario social garantizado*, cit., pp. 87-106; e íd. "Hacia un nuevo pacto social: la renta básica como derecho ciudadano", cit., pp. 93-105. En realidad, se trata de un debate abierto al que se hacen aportaciones favorables a su implantación desde muy diversas perspectivas, así, entre otros, véase T. Negri, *El exilio*, trad. R. Sánchez, El Viejo Topo, Barcelona, 1998, pp. 46-48; y L. Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. P. Andrés Ibáñez y A. Greppi, Trotta, Madrid, 1999, pp. 111-112.

86. Vid. para un análisis crítico de la propuesta de R. J. van der Veen y P. van Parijs: los artículos que E. O. Wright, A. Nove, J. Carens, J. Berger, A. Przeworski, y J. Elster publicaron en el monográfico *Zona Abierta* 46-47, 1988. Además, y también en una línea crítica, T. Doménech, "Un salario social garantizado", en VV. AA., *Una vía capitalista al comunismo: el salario social garantizado*, cit., pp. 17-39; y A. de Francisco, "Subsidio Universal garantizado: ¿'Una vía capitalista al comunismo'?", en VV. AA., *Una vía capitalista al comunismo: el salario social garantizado*, cit., pp. 41-62. En J. Riechmann, "Sobre trabajar, comer, holgar y liberarse: el debate acerca del subsidio universal incondicionado", en *Mientras Tanto* 64, 1996, pp. 19-34, encontramos una crítica de estas propuestas a través de su recepción en los artículos de Iglesias y de Raventós y Gisbert. Finalmente, más que una crítica, aportaciones al debate sobre esta medida las encontramos en los trabajos recogidos en R. Lo Vuolo, *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Ciepp-Miño y Dávila, Buenos Aires, 1995; A. Antón, "Reparto del trabajo y salario social", en *Mientras Tanto* 72, 1998, pp. 99-130; y también en Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., pp. 33-37; e íd. "El ingreso mínimo garantizado: Experiencias y propuestas", cit., pp. 342-346.

87. Cfr. C. Offe, "Precariedad y mercado laboral", cit., pp. 28-45.

más a las que planteábamos como estrategias de profundización en un modelo de Estado, el Estado democrático, que superaría los planteamientos más paternalistas del Estado social y sus limitaciones de actuación en el ámbito de la producción. La concreción de estas medidas pasaría por aceptar que la exclusión y la dualización son evitables y, por lo tanto, la solución al problema no iría tanto por redistribuir la riqueza mediante medidas monetarias, como por reivindicar el valor trabajo de una forma distinta a como se concebía en la tradicional relación salarial, para permitir a través de él el acceso de todas las personas a un mayor nivel de autonomía. La filosofía de esta propuesta iría en la línea más arriba indicada que señalaba Méda de "poner coto al desarrollo de la racionalidad instrumental y de la economía, construir espacios para un verdadero aprendizaje de la vida pública, invertir en el ejercicio de una nueva ciudadanía", para lo que se partiría de la obligada premisa de desencantar el trabajo y de replantear la organización del mismo desde posiciones "desacralizadoras", con la mirada puesta en el establecimiento de una nueva relación "individual y colectiva con el tiempo"[88]. Esta propuesta que ni es absolutamente nueva, como lo demuestra la obra de Lafargue, *El derecho a la pereza* [89], ni tampoco significa hoy que haya que negar todo valor al trabajo, sino más bien redefinirlo, se puede estructurar de diversas formas, pero, ante todo, no hay que confundirla con el simple "reparto de trabajo", que se muestra como una solución insuficiente y propicia para ser utilizada en el sentido de favorecer un incremento de la tasa de beneficios del capital, teniendo además en cuenta que con la reducción de jornada aumenta la productividad del trabajador. No se trata de repartir reduciendo el trabajo y con él las ganancias que reciben los trabajadores, pues esto más bien es un reparto del paro. Sino en reducir el tiempo necesario que se emplea en la fabricación de algo, y así, sin reducir los beneficios del trabajador, aumentar su "reino de autonomía"[90].

88. Cfr. D. Méda, *El trabajo*, cit., pp. 231-245.

89. Una edición crítica en castellano de esta obra escrita en su versión definitiva en 1883 la podemos encontrar en P. Lafargue, *El derecho a la pereza*, ed. M. Pérez Ledesma, 6ª ed., Fundamentos, Madrid, 1998.

90. Vid. G. Aznar, *Trabajar menos para trabajar todos*, cit., pp. 31-34, donde se expone la confusión existente y la perversidad innata de la expresión "reparto de trabajo". Visiones críticas de este "reparto de trabajo" las encontramos en los trabajos que A. Recio y J. Riechmann recopilan en J. Riechmann y A. Recio, *Quien parte y reparte...El debate sobre la reducción del tiempo de trabajo*, Icaria, Barcelona, 1997, sobre todo, pp. 23-78. Otras aportaciones al debate están, por ejemplo, en VV. AA., *El libro de las 35 horas*, cit., sobre todo, pp. 171-266; J. Albarracín y P. Montes, "El debate sobre el reparto del empleo", en *Viento Sur* 12, 1993, pp. 107-116; y también en los trabajos que aparecen en A. Rodríguez y otras (eds.), *El futuro del trabajo. Reorganizar y repartir desde la perspectiva de las mujeres*, cit., donde se discute este tema desde la perspectiva de sus posibilidades para superar la división sexual del trabajo.

De entre estas propuestas que no se limitan a la mera instauración de una renta garantizada, sino que forman parte de proyectos más amplios que abarcan toda una nueva organización social, nosotros vamos a comentar dos opciones. La presentada por Guy Aznar y la que expone André Gorz. En relación a la primera, Guy Aznar a la vez que rechaza la vía del subsidio universal porque la considera que aleja al hombre de toda posibilidad de participación, reforzando su dependencia y limitando su autonomía, y porque plantea problemas de viabilidad económica en la puesta en marcha del subsidio y de desincentivación al trabajo, reivindica la potencialidad del trabajo como elemento vital y su función social como generador de autonomía e instrumento de sociabilidad. De esta forma, afirma que "suprimir la función de relación con lo real que constituye el trabajo, separa al individuo de la realidad. (...) El trabajo es un tipo de lenguaje que permite al hombre participar en el mundo"[91]. La propuesta de Aznar consiste, así, en una "reinvención del tiempo de la vida" a través de la "redistribución del empleo"[92]. Para ello diseña un sistema estructurado en seis estrategias, de las que las tres siguientes son las que tienen que ver directamente con la idea de "redistribución del empleo". Reducir el tiempo de trabajo sin reducir los ingresos; el reparto del paro, siempre como medida excepcional y compensado con una segunda nómina; y, finalmente, elegir libremente trabajar menos y compensar la pérdida de salario parcialmente por la colectividad. Estas estrategias se completan con el fomento del empleo juvenil, la creación de nuevos puestos de trabajo y el fin del paro de larga duración. Destacando, para lo que ahora nos interesa, que en las estrategias relacionadas con la organización de la "redistribución del empleo" se considera esencial la utilización de un instrumento o herramienta que denomina "segundo cheque", que consiste en una especie de "indemnización por la redistribución del empleo", financiada por la colectividad y que viene a romper la relación entre el sueldo recibido y el tiempo de trabajo[93].

91. G. Aznar, *Trabajar menos para trabajar todos*, cit., especialmente, pp. 97-104.

92. Aznar desarrolla la "redistribución del empleo" en tres ideas: "trabajar menos para ser menos devorado por el trabajo"; "participar en el universo productivo para 'permanecer en la onda'"; y "liberar tiempo para sí mismo es conquistar el tiempo para vivir, el tiempo para amar, el tiempo para crear, el tiempo para relacionarse con los demás". Planteando como objetivo "permitir a los hombres disponer de un volumen de tiempo más importante que el dedicado al ocio, para favorecer su desarrollo individual". Vid. ibídem, pp. 109-113.

93. Para conocer estas estrategias diseñadas por Aznar, véase ibídem, pp. 107-109 y 147-271. En relación a la idea del "segundo cheque" o "segunda nómina", ibídem, pp. 118 y ss.. Un comentario favorable a las posiciones de Aznar lo encontramos en J. Riechmann, "Trabajar menos para trabajar todos y para transformar la sociedad", en J. Riechmann y A. Recio, *Quien parte y reparte*, pp. 85-110, donde precisa que la opción de menos ingresos y más tiempo liberado sólo es emancipatoria si se trata de una opción libremente elegida; si los ingresos del trabajo garantizan una vida digna; y mientras no se recorten los derechos sociales como la atención sanitaria o la jubilación completa. Vid. también, en una línea menos entusiasta, Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., pp. 40-41.

Enlazando con este último instrumento pasamos ahora a comentar la propuesta de Gorz, dentro de la cual es posible, para lo que nos interesa, indicar la existencia de dos etapas. La primera se inicia en 1983 y no dista excesivamente de la realizada por Aznar, sobre todo, en relación a la primera de las estrategias mencionadas. Así, en esta primera etapa Gorz plantea una nueva organización social y para ello no sostiene la ruptura entre el ingreso y el trabajo, sino entre el ingreso y el tiempo de trabajo. En la defensa de su planteamiento recoge también la crítica de las soluciones de subsidio universal generalizado, a las que engloba, junto con las del impuesto negativo y todas aquellas que no vayan acompañadas por la apertura de "nuevos espacios de actividad individual y *social* a los individuos", en un bloque de soluciones en una vía no emancipatoria[94]. Para Gorz las visiones regresivas que apoyan estas medidas no permiten avanzar en el desarrollo de la autonomía personal, puesto que al no reconocer la relación entre el trabajo y el derecho al sueldo implican, sobre todo, la consolidación de una sociedad dual, "sudafricanizada", que hace soportable el paro mediante un "salario de la marginalidad y de la exclusión", de la "inactividad". Admite Gorz que el subsidio universal garantizado tiene la ventaja de abolir la obligación de trabajar, "la relación entre trabajo y derecho al sueldo está totalmente rota"; pero también dice que "la ruptura de esa relación tiene un reverso: abole igualmente el derecho al trabajo, más concretamente: dispensa a la sociedad de asegurar a todo ciudadano la posibilidad de insertarse en el proceso social de producción"[95]. Por eso en esta primera etapa la esencia del planteamiento de Gorz es que "cada ciudadano debe tener derecho a un nivel de consumo normal; pero cada uno y cada una debe tener también la posibilidad (el derecho y el deber) de proporcionar a la sociedad el equivalente en trabajo de lo que él o ella consume (...). Esa es la condición de plena pertenencia de cada uno y de cada una a la sociedad: de su plena ciudadanía (...). Derecho al trabajo, deber de trabajar y derecho de ciudadanía están íntimamente relacionados"[96].

La razón última de este planteamiento está en que la reforma del capitalismo se ve como algo inevitable, lo que hace imposible su solución a través de políticas de bienestar tradicionales, las cuales al no engendrar crecimiento

94. Vid. A. Gorz, *Los caminos del paraíso*, cit., p. 67.

95. Ibídem, p. 81.

96. Vid. ibídem, p. 73 y también p. 159. En un sentido similar en J. N. García Nieto, "Concepto y alcance de la Renta Mínima y del Salario Ciudadano", cit., p. 63, se recoge como "base jurídica" del salario ciudadano: "El derecho que tiene cada ciudadano a percibir un ingreso suficiente para poder llevar una vida normal, tanto desde un punto de vista material como cultural y de ocio. Esta renta o ingreso tendría como necesaria contraprestación, por parte del ciudadano, el derecho y el deber de realizar una determinada cantidad de trabajo".

sino simplemente administrarlo son impotentes en épocas de crisis como las actuales. Gorz sostiene la necesidad de superar el capitalismo, "superar un sistema de producción por la producción hacia una sociedad en la que los valores de uso prevalezcan sobre los valores de intercambio y en la que, por consiguiente, lo económico no determine y no domine las relaciones sociales sino que esté circunscrito por y sometido a la expansión de relaciones sociales de 'cooperación voluntaria'. En otras palabras, superar el capitalismo es esencial y necesariamente abolir la preponderancia de las relaciones mercantiles -incluida la venta del trabajo- en provecho de actividades e intercambios voluntarios que constituyen un fin en sí mismo"[97]. Mantiene Gorz, así, la relación entre un sueldo y un trabajo, pero rompe con el vínculo de la relación salarial tradicional, entre salario y tiempo preestablecido, y afronta la relación entre trabajo y sueldo desde otra perspectiva más humana y menos mercantil[98]. El trabajo en cuanto actividad mercantil entra en crisis, se despega de la concepción a la que le había atado durante el capitalismo la "ética del trabajo", y pierde terreno en favor de otras concepciones no mercantiles de trabajo, como el "trabajo para uno mismo", por ejemplo, preparar alimentos para consumo propio, y las "actividades autónomas", es decir, actividades que contribuyen a un pleno desarrollo, como las artísticas, filosóficas, relacionales, de ayuda mutua,...[99].

En esta primera fase, Gorz materializó su propuesta en un derecho, concretamente en un sueldo que sería entregado por el Estado a todos los ciudadanos en calidad de remuneración por una cantidad de trabajo -20.000 horas de acuerdo a los cálculos de Gorz- que cada uno se distribuiría de forma flexible a lo largo de toda la vida. Podía ser un mes cada dos, o una semana cada dos, y lo mismo en períodos más amplios, por ejemplo, años alternos,

97. A. Gorz, *Los caminos del paraíso*, cit., p. 95.

98. En un sentido similar se pronuncia Heilbroner: "Durante la práctica totalidad de la era moderna el valor de las personas se ha medido por el rendimiento que produce su trabajo. Ahora que progresivamente el valor del producto hecho por el hombre tiende a ser más insignificante e irrelevante, en un mundo cada vez más automatizado, se deberán explotar nuevas fórmulas de definir el valor de la persona y de las relaciones humanas"; R. L. Heilbroner, "Prólogo", en J. Rifkin, *El fin del trabajo*, cit., p. 20.

99. Vid. A. Gorz, *Metamorfosis del trabajo*, cit., pp. 177-220, 277-281 y 294-295; y también íd. *Los caminos del paraíso*, cit., pp. 89 y ss. Estas actividades autónomas y, sobre todo, las que conforman el "trabajo para sí mismo" que se liberan del tráfico mercantil, se desprofesionalizan en la versión de Gorz a expensas del tiempo libre que proporciona ese sueldo. Pero esto es diferente a lo que plantean otras opciones de resolución del problema del paro a través de la creación de empleo en el denominado "tercer sector". Vid. J. Rifkin, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, cit., pp. 291-316; y también nos puede servir, J. Riechmann, "Trabajar menos para trabajar todos y para transformar la sociedad", cit., pp. 106-108.

teniendo siempre en cuenta que lo que se recibiría es una cantidad global, financiada vía impositiva y para todo el ciclo vital, por lo que no se dejaría de recibir cuando no se trabajase. Esta cantidad de trabajo sería la cantidad de tiempo en trabajo que necesitaría la sociedad de cada ciudadano para garantizar su subsistencia, es decir, al sueldo se tendría derecho en tanto que se hubiera participado en el proceso social de producción, y no con un carácter asistencial. Además, la liberación de tiempo de trabajo no supondría una reducción del sueldo, ya que éste se determinaría por la cantidad de riquezas socialmente producidas que este autor entendía que globalmente irían en aumento[100]. En la línea de lo apuntado más arriba, Gorz con estas medidas pretendía acceder al "reino de la autonomía", permitiendo que se ganase tiempo para las actividades desarrolladas por placer, vocación, ..., y que la vida fuera, de esta forma, más rica y las relaciones sociales más satisfactorias, a la vez que los ciudadanos fueran adquiriendo un mayor grado de autonomía y responsabilidad en la gestión de su vida, con lo que se contribuiría a la democratización de la sociedad. En este sentido, Gorz entendía que lo decisivo en "nuestra experiencia cotidiana" no era tanto la relación "libertad/necesidad" como la pareja "autonomía/heteronomía". Para este autor, "la libertad consistía menos (o cada vez menos) en liberarnos del trabajo necesario para la vida que en liberarnos de la heteronomía, es decir, en reconquistar espacios de autonomía donde pudiésemos *querer lo que hacemos y responder por ello*"[101].

Sin embargo, sus planteamientos experimentan una cierta evolución cuando en 1997 -1998 la primera edición en castellano- publica una obra en la que tras analizar el fin de la sociedad del trabajo y la abolición del salariado, afirma que el centro del problema consiste en "desconectar del 'trabajo' el derecho a tener derechos y sobre todo el derecho a lo que es producido y pro-

100. Vid. A. Gorz, *Los caminos del paraíso*, cit., pp. 72-77, 82-83 y 159-160; íd. *Metamorfosis del trabajo*, cit., pp. 265-270, 287-288 y 295-297. Gorz plantea para alcanzar este sistema y esta cantidad de horas una serie de medidas de transición. Vid. íd. *Los caminos del paraíso*, cit., pp. 83 y ss.

101. Cfr. íd. *Metamorfosis del trabajo*, cit., p. 214. Una versión más reducida de los planteamientos de Gorz que hemos estado viendo hasta aquí la podemos encontrar en íd. "Qui ne travaillle pas mangera quand même: vers une redéfinition du lien travail-revenu", en *Problèmes économiques* 1993, 1986, pp. 18-24, artículo que había sido publicado previamente en *Partage* marzo-abril, 1986. Por otra parte, un comentario crítico a la propuesta de Gorz lo encontramos en S. Milano, *La pauvreté absolue*, cit., pp. 204 y ss., donde se califica a esta propuesta, para Milano irreal, de "aritmética adherida a la utopía". Para un aproximación a estos planteamientos, véase también Ch. Euzéby, *Le revenu minimum garanti*, cit., pp. 38-39. Finalmente, también nos pueden servir las aportaciones que al debate sobre la aparición de un subsidio universal en un momento de crisis del trabajo y decantándose por las propuestas de Gorz se realizan en J.-P. Fitoussi y P. Rosanvallon, *Le nouvel âge des inégalités*, cit., pp. 169-181.

ducible sin trabajo, o cada vez con menos trabajo. Se trata de tomar nota de que ni el derecho a un ingreso, ni la ciudadanía plena, ni el desarrollo y la identidad de todos pueden estar centrados en la ocupación de un empleo y depender de ello. Y de cambiar de sociedad"[102]. Gorz sigue defendiendo pues un cambio radical en la organización social, pero, aunque ya en la fase anterior abogaba por una abolición del salariado y de la "ley del valor", es ahora cuando intensifica sus planteamientos en relación a que el trabajo ya no puede ser considerado como un elemento central en la organización social. Así, esto le lleva a apostar por lo que él denomina la sociedad de la "multiactividad", su alternativa a la sociedad salarial. En este nuevo proyecto social marca de forma más nítida las fronteras entre la percepción de un ingreso suficiente y estable y la necesidad de trabajar. Ya no se considera el realizar un trabajo "encargado y pagado" como requisito indispensable para acceder a un reconocimiento social. Para Gorz, en esta segunda época, el "tiempo de trabajo dejaría de ser el tiempo social dominante". Concretando algo más, André Gorz materializa esta propuesta social en tres ejes: la garantía de un ingreso suficiente e incondicional y, a diferencia de sus planteamientos anteriores, no ligado al cumplimiento de una determinada cantidad de trabajo; la combinación de la redistribución del trabajo y del dominio individual y colectivo del tiempo, es decir, la extensión del tiempo disponible; y el estímulo de nuevas formas de sociabilidad de cooperación y de intercambio. No obstante, como se puede ver, y al margen, sobre todo, del primero de estos tres ejes donde se marcan las principales diferencias con la época anterior y, fundamentalmente, el desplazamiento decidido de la centralidad del trabajo asalariado, en las dos etapas mantiene Gorz su deseo por denunciar y superar las contradicciones del sistema capitalista indicando políticas concretas desde perspectivas realizables, a la vez que reivindicando la utilidad de éstas para proporcionar mayores espacios de autonomía y de "multiactividad" liberados al poder del mercado y de lo económico[103].

Finalmente, hay que decir que estas últimas propuestas, tanto la de Aznar como las de Gorz, guardarían una cierta conexión con la teoría marxista de las necesidades, por la que si bien es cierto que "para vivir hace falta comer, beber, alojarse bajo un techo, vestirse y algunas cosas más", y, por consiguiente, "la producción de los medios indispensables para la satisfacción de estas necesidades, es decir, la producción de la vida material misma"; también es cierto que "la satisfacción de esta primera necesidad, la acción de satisfacerla y la adquisición del instrumento necesario para ello conduce a nuevas

102. A. Gorz, *Miserias del presente, riquezas de lo posible*, trad. C. Piña, Paidós Buenos Aires, 1998, p. 64.

103. Cfr. en relación a estas propuestas, ibídem, pp. 83 y ss.

necesidades y esta creación de nuevas necesidades constituye el primer hecho histórico"[104]. De esta forma, en lo que nos interesa, esta concepción de las necesidades como productos de la acción humana nos lleva a superar una mera asistencia material y a comprender la dimensión de estas medidas como "potencialmente liberadora(s), transformadora(s) de la sociedad, generadora(s) de energías rojas y verdes", lo que, a su vez, nos lleva a entender que todas ellas apuntan directamente hacia un "cambio de rumbo verdaderamente igualitario: trabajar menos (solidaridad intraestatal) y consumir menos bienes destructores de recursos escasos (solidaridad internacional e intergeneracional) para trabajar y consumir todos y todas de otra forma"[105]. Como dice Barcellona, "las nuevas formas de marginación y de sufrimiento no afectan sólo a la falta de medios de subsistencia; las nuevas necesidades no se refieren a la estricta carencia económica". Es decir, la pluridimensionalidad del "malestar" urbano no sólo rechaza soluciones que se reduzcan a cuestiones económicas, por ejemplo, vía rentas garantizadas, sino que sirve de referente para el diseño de estrategias de ciudadanía tendentes, en el marco de una existencia más rica, a su superación y a la "reapropiación del poder de decidir"[106].

En conclusión, toda esta propuesta de una nueva organización social que apuntamos en estas últimas páginas y que bien pueda ser su consecución una cuestión más de deseabilidad que de posibilidad, pasa por llevar a cabo no sólo un proceso y un compromiso de crítica, sino también de actuación y de transformación de la sociedad capitalista actual en otra más solidaria y participativa, donde la economía y el mercado sean sustituidos por la democracia en la función de principio regulador del orden social[107]. Se trata, de este modo,

104. K. Marx y F. Engels, *La ideología alemana*, cit., pp. 28-29. Sobre esta concepción marxista de las necesidades como producto histórico, puede verse Mª. J. Añón, *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, cit., pp. 38 y ss.

105. Vid. J. Riechmann, "Trabajar menos para trabajar todos y para transformar la sociedad", cit., pp. 92-93. Estas medidas se insertan en el nuevo paradigma de la economía, que surgirá de actuaciones que defiendan: una ética ecológica hacia el planeta; la autorrealización en el trabajo; y una escala humana de la tecnología. Vid. en este sentido, J. Vicens, *El valor de la salud. Una reflexión sociológica sobre la calidad de vida*, Siglo XXI, Madrid, 1995, pp. 26 y ss. Sobre la necesidad actual de repensar los planteamientos económicos desde la responsabilidad con el medio ambiente y ante las contradicciones que en este punto tiene el capitalismo, VV. AA., *De la economía a la ecología*, Trotta-Fundación 1º de Mayo, Madrid, 1995.

106. Cfr. P. Barcellona, "Los sujetos y la normas. El concepto de Estado social", cit., pp. 44-47.

107. Cfr. en este sentido, M. Roitman Rosenmann, *Las razones de la democracia. Poder político, orden social y realidad económica*, Ediciones Sequitur, Madrid, 1998, sobre todo, pp. 93-139, donde se reflexiona sobre las relaciones del capitalismo y del socialismo con la democracia y el mercado.

de fundamentar el proceso transformador en un proyecto ético-social, en un compromiso comunitario que permita humanizar de nuevo las relaciones sociales y el tiempo en el que éstas se mueven. Se trata, pues, de desarrollar un proyecto que no deja de recordarnos aquel por el que Marx y Engels entendieron en su día "el movimiento real que anula y supera el estado de cosas actual"[108]; con lo que compartiríamos la propuesta de Negri y Guattari que en relación a una *nueva política revolucionaria* dicen: "Sobre este terreno continuo de luchas contra la explotación y a favor de alternativas positivas, la explotación capitalista y/o socialista del tiempo se cuestionará cada vez más y se iniciará un nuevo tipo de organización comunitaria de las fuerzas productivas sociales. Luchas contra el proceso de trabajo y sus modos de sobrecodificación del tiempo; luchas por otro hábitat y otro modo de concebir la sociabilidad doméstica, las relaciones humanas y la cooperación entre los segmentos del *socius* "[109]. Actuando, para ello, en una clave multicromática, es decir, materializándose a través de propuestas como las de André Gorz, pero también en actuaciones más cotidianas que movidas por valores pacifistas, ecologistas, no consumistas, no sexistas, multiculturales,..., consigan dar satisfacción al amplio y creciente reconocimiento que en las culturas actuales tiene la importancia de "la calidad de vida, de la búsqueda de la felicidad, de la autorrealización, sin olvidar, el nuevo sentimiento de responsabilidad hacia el medio natural y el florecimiento de formas espontáneas de cooperación que parecen corresponder a una orientación propia de la atención a la existencia como tal"[110].

108. Vid. K. Marx y F. Engels, *La Ideología alemana*, cit., p. 37. En un sentido similar, pero refiriéndose a la realidad de la sociedad postindustrial: "La crítica del tercer capitalismo y la 'recuperación' de la perspectiva del comunismo nacen de aquí: de la lucha por obligar al sistema a que se imponga de nuevo confines y límites respecto de todo aquello que no acepta ser calculado y manipulado"; P. Barcellona, *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*, cit., p. 137.

109. T. Negri y F. Guattari, "La revolución continua", en íd. *Las verdades nómadas*, cit., p. 80. Además, en este punto también podemos obtener interesantes aportaciones de las lecturas de los escritos de Negri sobre el "poder constituyente". Véase, por ejemplo, T. Negri, *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, trad. Cl. de Marco, Libertarias-Prodhufi, Madrid, 1994; íd. *Fin de Siglo*, trad. P. Aragón, Paidós, Barcelona, 1992, sobre todo, pp. 155-162; y también T. Negri y F. Guattari, "De la transición al poder constituyente", cit., pp. 115-134.

110. F. Crespi, *Aprender a existir. Nuevos fundamentos de la solidaridad social*, cit., p. 140.

Colección Jurídica

UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA